UNIUNEA EUROPEANĂ

GUVERNUL ROMÂNIEI

Instrumente Structurale
2007 - 2013

CONSOLIDAREA CAPACITĂȚII DE PLANIFICARE SPAȚIALĂ

Precondiție pentru dezvoltare urbană sustenabilă

64585 BCU IAȘI

ROMANIA
REGIONAL DEVELOPMENT PROGRAM

THE WORLD BANK

MINISTERUL DEZVOLTĂRII REGIONALE ȘI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

MINISTERUL FONDURILOR EUROPENE

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

64585 BCU IAŞI

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Acest raport a fost elaborat de o echipă formată din Marcel Ionescu-Heroiu, Marina Neagu, Nicolae Țarălungă, Pedro Ortiz, Norbert Petrovici, Ciprian Moldovan și Eugen Pănescu. Raportul a beneficiat de comentarii din partea colegilor Guido Licciardi, Toshiaki Keicho și Liviu Ianăși, care au revizuit acest material.

Echipa ar dori să mulțumească partenerilor de dialog din cadrul Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, pentru sugestiile prompte, pentru sprijinul acordat în elaborarea acestui studiu, precum și pentru cooperarea excelentă de pe tot parcursul proiectului. Am dori, de asemenea, să transmitem recunoștința noastră către autoritățile publice din Municipiul Alba Iulia, Consiliul Județean Alba, Municipiul Brăila, Consiliul Județean Brăila, Municipiul Cluj-Napoca și Consiliul Județean Cluj, pentru observațiile oferite și pentru ajutorul acordat în cadrul vizitelor în teren și cu colectarea datelor.

Constatările, interpretările și concluziile exprimate în acest raport nu reflectă în mod necesar punctele de vedere și poziția Directorilor Executivi ai Băncii Mondiale, a Uniunii Europene, sau a Guvernului României.

696489

64725

ADO

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Cuprins

Cuprins ii
Lista figurilor v
Lista abrevierilor viii

Sumar executiv ix
Introducere 1

PARTEA ÎNTÂI – NOŢIUNI ESENŢIALE REFERITOARE LA PLANIFICAREA SPAŢIALĂ 3
Ce este planificarea spaţială? 3
De ce este importantă planificarea spaţială? 6

PARTEA A DOUA – STABILIREA CONTEXTULUI 10
Provocările planificării spaţiale 11
Dinamica dezvoltării urbane 13
Densitatea 14
Structura 25
Dimensiunea 31
Forţele de piaţă care influenţează urbanismul 32
Pieţele funciare 34
Pieţele imobiliare 41
Costurile şi preţurile serviciilor publice 46

PARTEA A TREIA – SISTEMUL ROMÂNESC DE PLANIFICARE SPAŢIALĂ 53
Prezentare generală 53
Cadrul legal 54
Aspecte constituţionale referitoare la reglementarea proprietăţii şi a drepturilor de folosinţă 58
Instrumente de planificare spaţială 60
Nivel naţional 60
Nivel judeţean 66
Regiunile – Un nou nivel propus? 70
Nivel zonal 74
Nivel urban 74
Cadrul instituţional 81
Distribuţia competenţelor 81
Capacitate instituţională 85
Resurse umane 86
Introducerea datelor 91
Resurse financiare 93
Fonduri UE şi amenajarea teritoriului 93
Programul Operaţional Regional 95
Programul Operaţional Transport 98
Programul Operaţional Mediu 98
Programul Naţional de Dezvoltare Rurală 99
Programe aflate sub Obiectivul „Cooperarea teritorială europeană" 100

BCU IAŞI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY
- 0 OCT. 2014

Lecţii învăţate de la alte sisteme de planificare spaţială 100
Sistemul francez de planificare spaţială 101
Sistemul spaniol de planificare spaţială 103
Sistemul olandez de planificare spaţială 106
Sistemul polonez de planificare spaţială 108
Concluzii esenţiale pentru România 110

PARTEA A PATRA – REGÂNDIREA SISTEMULUI ROMÂNESC DE PLANIFICARE SPAŢIALĂ 112
Principalele provocări identificate 114
Recomandări pentru îmbunătăţirea sistemului de planificare spaţială din România 118
Simplificarea sistemului de planificare 118
Implicarea părţilor interesate în procesul de planificare spaţială 124
Îmbunătăţirea procesului de planificare 126
Dezvoltarea capacităţii de oferire a asistenţei 128
Coordonarea mai bună a planificării spaţiale cu instrumentele de programare şi finanţare UE 129
Rezolvarea problemelor cadrului legal 130
Recomandări pentru adoptarea de principii sănătoase de planificare spaţială pentru o dezvoltare urbană sustenabilă 131
Utilizarea strategică a PUG şi PUZ pentru încurajarea unei creşteri urbane compacte 131
Încurajarea planificării metropolitane atunci când aceasta este posibilă 135
Stabilirea oportunităţii unor reţele de transport metropolitane 136
Utilizarea strategică a zonării pentru a corecta profilul dublu-gaussian al oraşelor din România 138
Anticiparea fronturilor de expansiune urbană 147
Încurajarea bunei funcţionări a pieţelor funciare 152
Încurajarea bunei funcţionări a pieţelor imobiliare 153
Încurajarea proiectelor de construcţii „in-fill" 155
Extinderea şi îmbunătăţirea infrastructurii pietonale şi pentru biciclişti, şi a infrastructurii de transport public 156

Concluzii: 161
Consolidarea rolului planificării spaţiale 161

Referinţe 167

Anexe 171
Anexa 1. Cadrul legal aferent sistemului de amenajare teritorială a României 171
Anexa 2. Situaţia strategiilor de dezvoltare judeţene şi a planurilor de amenajare a teritoriului judeţean 176
Anexa 3: Plan urbanistic general 179
Anexa 4: Plan urbanistic zonal 187
Anexa 5: Plan urbanistic de detaliu 191
Anexa 6: Instrumente de amenajare a teritoriului în România 193
Anexa 7. Sisteme de amenajare a teritoriului în alte state UE 194

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Polonia: Acţiuni de sporire a încrederii în sistemul de planificare 194
Olanda: planificare bazată pe viziune şi consens 194
Franţa: Sistem centralizat, în parteneriat cu comunităţile locale, prin intermediul planificării 194
Spania: Rafinarea continuă a sistemului de amenajare a teritoriului, cu scopul de a răspunde provocărilor 195
Anexa 8. Harta transportului public în Brăila 196
Anexa 9. Harta transportului public în Craiova 197
Anexa 10. Suprafaţa construită a polilor de creştere 198
Anexa 11. Topografia polilor de creştere 200
Anexa 12. Masa urbană a polilor de creştere 204

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Lista figurilor

Figura 1. Locuinţe după anul de construire (% din stocul total de locuinţe.....12
Figura 2. Suprafeţele construite ale oraşelor Atlanta şi Barcelona, reprezentate 15
Figura 3. Oraşele îşi pierd densitatea indiferent dacă populaţia lor creşte, scade16
Figură 4. Densitatea medie a populaţiei în zonele construite,.....18
Figura 5. În aproape orice localitate din România, suprafaţa construită a fost în 19
Figura 6. Bucureştiul a adăugat o zonă de dimensiunile Ploieştiului la suprafaţa 20
Figura 7. Scăderea dimensiunii gospodăriilor a fost mai rapidă decât scăderea ..21
Figura 8. Oraşele Europei de Est au cunoscut o creştere dramatică a numărului 23
Figura 9. Oamenii preferă de obicei case din ce în ce mai mari, fie că locuiesc în24
Figura 10. Reprezentarea schematică a diferitelor distribuţii ale densităţii 25
Figura 11. Parisul este de două ori mai mare decât Moscova, dar durata medie.26
Figura 12. Profilul densităţii generate de piaţă în Paris îl face mult mai eficient..27
Figura 13. Cluj-Napoca are un profil al densităţii de tip „dublu-gaussian“ 28
Figura 14. Cele mai dense zone ale oraşului Cluj-Napoca sunt cele de la periferie 29
Figura 15. Zonele periferice ale oraşului Cluj-Napoca sunt compuse în principal 29
Figura 16. Profilul densităţii în alte oraşe din România 30
Figura 17. În aproape toate oraşele din România, oamenii au ajustat utilizările..36
Figura 18. Zonele industriale acoperă porţiuni semnificative de teren în oraşele38
Figura 19. Oraşele din România posedă încă zone importante de terenuri cu.....39
Figura 20. Expansiunea urbană a oraşelor din România are de cele mai multe ..40
Figura 21. Procentul de locuinţe aflat în proprietate personală 43
Figura 22. Modalitatea în care oamenii au interpretat proprietatea privată a.....44
Figura 23. Majoritatea cartierelor construite în timpul comunismului arată la fel 45
Figura 24.Numărul autoturismelor noi înregistrate în România 46
Figura 25. Spaţiul public valoros, şi aşa destul de redus în cartierele cu mari.....47
Figura 26.Distribuţia în spaţiu a administraţiilor publice locale, în funcţie de.....76
Figura 27. Ponderea administraţiilor publice locale,.....76
Figura 28. Clasarea judeţelor în funcţie de numarul de.....76
Figura 29. Distribuţia pe judeţe a arhitecţilor şi planificatorilor urbani acreditaţi87
Figura 30. Numărul arhitecţilor înregistraţi la Ordinul Arhitecţilor din România .88
Figura 31. România are una dintre cele mai scăzute densităţi de arhitecţi din Europa.....89
Figura 32. În majoritatea localităţilor, ritmul construcţiei de locuinţe noi a fost .94
Figura 33. Puţine drumuri noi au fost construite înainte de 2005 95
Figura 34. Infrastructura TEN-T propusă în România.....99
Figura 35. Instrumentele de amenajare teritorială din Olanda 107
Figura 36. Unificarea strategiilor şi planurilor de amenajare teritorială, în cadrul administrativ existent 121
Figura 37. Unificarea strategiilor şi planurilor de amenajare teritorială, în eventualitatea regionalizării.....122
Figura 38. Dezvoltarea înseamnă mai mult decât creştere economică 125
Figura 39. Brăila are o structură urbană bine planificată şi compactă.....132
Figura 40. De la distanţă, Brăila arată ca un oraş foarte compact, dens şi bine structurat 133
Figura 41. Masa urbană a oraşului Craiova este slab planificată 134
Figura 42. Planul haotic de amenajare teritorială din Craiova îngreunează 135

BCU "ION IONESCU DE LA BRAD" UNIVERSITY LIBRARY

Figura 43. Niciun alt drum nu a fost creat pentru a prelua din presiunea foarte136
Figura 44. În acest moment, o reţea de transport integrată pare a-şi avea rostul 137
Figura 45. Multe localităţi periurbane au cunoscut o creştere a densităţii 138
Figura 46. Distanţa medie pe care o persoană din Cluj trebuie să o parcurgă pentru a ajunge în centrul oraşului este mai mare decât ar fi normal.....139
Figura 47. Un model descendent tradiţional al densităţii ar putea reduce în 139
Figura 48. O abordare chiar mai conservatoare, care ia în considerare densităţi 140
Figura 49. Cele mai mari chirii sunt percepute în centrul oraşului şi în jurul.....141
Figura 50. Cele mai mari preţuri pentru apartamente sunt plătite în.....142
Figura 51. Preţurile locuinţelor urmează un model de distribuţie conform 142
Figura 52. Preţurile locuinţelor urmează un trend negativ şi indică modul.....143
Figura 53. O distribuţie a densităţilor cu pantă negativă este mai eficientă 143
Figura 54. Există modalităţi diferite de a obţine un CUT cu aceeaşi valoare 144
Figura 55. Zgârie-norii din New York.....145
Figura 56. Iată cam cum arată oraşul New York.....145
Figura 57. Barcelona a atins un nivel de densitate foarte mare prin clădiri nu ..146
Figura 58. Zonele locuite care pot permite realizarea unor densităţi superioare 146
Figura 59. Fronturile de expansiune urbană ale polilor de creştere ai României147
Figura 60. Fronturile de expansiune urbană ale polilor de creştere ai României149
Figura 61. Cel mai mare număr de unităţi oferite spre vânzare sunt localizate în 150
Figura 62. Proiectele de construcţii în interiorul oraşelor au fost semnificative 151
Figura 63. Noile clădiri reflectă mai bine necesităţile oamenilor.....151
Figură 64.Terenurile din zona periurbană a oraşului Iaşi sunt foarte fragmentate 152
Figura 65. Modelele de dezvoltare a terenurilor aflate la periferia Iaşiului.....153
Figura 66. Locuinţele din perioada comunistă sunt de slabă calitate şi foarte ...154
Figura 67. Reamenajarea fabricii Semănătoarea din Bucureşti 155
Figura 68.Reamenajarea unei foste fabrici textile din Cluj-Napoca 155
Figura 69. Linia de tramvai leagă cel mai mare cartier din Cluj de platform.....156
Figura 70. Platforma industrială din Cluj continuă să găzduiască un număr.....157
Figura 71. Distribuţia angajaţilor oferă indicaţii cu privire la principalele fluxuri 158
Figura 72. Aproximativ 75% dintre persoanele care locuiesc în Cluj se află 158
Figura 73. Modelele de densitate pot da informaţii pentru investiţiile în infrastructură 159
Figura 74. Cea mai mare ofertă pentru închirierea de spaţii comerciale este 160
Figura 75. Profilul de densitate în jurul platformei industriale prezintă tot un model dublu gaussian 160

BCU IASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Lista tabelelor

Tabelul 1. Densitatea aflată în scădere rapidă în oraşele din România 19
Tabelul 2. Pe măsură ce numărul populaţiei a scăzut, dimensiunile suprafeţei urbane construite a crescut 20
Tabelul 3. O parte semnificativă a persoanelor din România trăiesc în blocuri de locuinţe comuniste.....42
Tabelul 4. Proporţia locuitorilor care trăiau în marile ansambluri de locuinţe în anul 1995, în oraşele selectate.....42
Tabelul 5. Principiile amenajării teritoriale şi urbanismului conform Legii 350/2001-2011.....55
Tabelul 6. Obiectivele amenajării teritoriale şi urbane în conformitate cu Legea 350/2001-2011.....55
Tabelul 7. O trecere în revistă a documentelor privitoare la amenajarea teritorială şi urbanism 57
Tabelul 8. Starea elaborării Planurilor de amenajare a teritoriului judeţean 67
Tabelul 9. O configurare potenţială a sistemului de amenajare a teritoriului cu nivelul regional inclus.....72
Tabelul 10. Linii de finanţare pentru planificarea integrată a dezvoltării urbane, în baza Axei 1 a POR.....78
Tablul 11. Documente strategice ale autorităţilor locale, care guvernează polii de creştere ai României 79
Tabelul 12. Numărul specialiştilor în planificare acreditaţi în Registrul Planificatorilor Urbani din România..... 86

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Lista abrevierilor

SDJ	Strategie de dezvoltare judeţeană
PATJ	Plan de amenajare a teritoriului judeţean
PUD	Plan urbanistic detaliat
CE	Comisia Europeană
BERD	Banca Europeană pentru Reconstrucţie şi Dezvoltare
FEDR	Fondul European pentru Dezvoltare Regională
PEDS	Perspectiva Europeană privind Amenajarea Teritoriului
UE	Uniunea Europeană
CUT	Coeficient de Utilizare a Terenului
GES	Gaz cu efect de seră
PUG	Plan urbanistic general
HG	Hotărârea Guvernului
PID	Plan integrat de dezvoltare
ANCPI	Agenţia Naţională pentru Cadastru şi Publicitate Imobiliară
MADR	Ministerul Agriculturii şi Dezvoltării Rurale
MMSC	Ministerul Mediului şi Schimbării Climatice
MMP	Ministerul Mediului şi Pădurilor *(denumirea oficială până în anul 2012)*
MDRAP	Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice
ANFP	Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici
PNDR	Planul naţional pentru dezvoltare rurală
PATN	Planul de amenajare a teritoriului naţional
SNAT	Strategia naţională pentru amenajarea teritoriului
SNDR	Strategia naţională pentru dezvoltarea regională
ADR	Agenţia pentru dezvoltare regională
POR	Program operaţional regional
PO DCA	Program operaţional – Dezvoltarea capacităţii administrative
POS	Program operaţional sectorial
PUZ	Plan urbanistic zonal
PATZ	Plan de amenajare a teritoriului zonal

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Sumar executiv

Acest raport oferă un argument pentru organizarea unui sistem optimizat de planificare spaţială în România. Ideea de bază este aceea că o amenajare teritorială eficientă poate conduce la obţinerea de rezultate superioare din punct de vedere economic, social şi de mediu. Pe deasupra, raportul argumenteză ideea conform căreia planificarea spaţială trebuie să joace un rol strategic în dezvoltare.

Pe măsură ce o ţară se dezvoltă, planificarea devine din ce în ce mai importantă. O dezvoltare dinamică presupune luarea a tot mai multor decizii care trebuie coordonate şi corelate. Pe măsură ce economia unei ţări se consolidează, capacitatea de planificare trebuie dezvoltată, iar procesul de luare a deciziilor trebuie eficientizat la toate nivelurile administrative.

Cu toate acestea, deşi pentru urbanişti este clar de ce planificarea spaţială este importantă, alţi factori cheie nu sunt întotdeauna convinşi de importanţa acesteia în dezvoltarea economică şi socială a comunităţilor. Parţial, această situaţie poate fi atribuită naturii planificării spaţiale. Pentru o entitate publică, coordonarea unor noi investiţii în spaţiu reprezintă o muncă suplimentară care este de cele mai multe ori evitată. Pentru o entitate privată (de exemplu, persoane fizice sau juridice), reglementările de amenajare a teritoriului sunt privite ca o constrângere suplimentară faţă de restricţiile publice deja existente. Prin urmare, planificarea spaţială este adesea văzută ca un factor de încetinire a dezvoltării atât de către entităţile publice, cât şi de cele private.

În România, domeniul planificării spaţiale are o sarcină de două ori mai grea decât în ţările dezvoltate. Urmare a căderii, în anul 1989, a sistemului de planificare centralizată, România a trebuit să reproiecteze sistemul de planificare în parametrii economiei de piaţă şi ai democraţiei. Acest proces a întâmpinat multe dificultăţi, întreruperi şi reporniri, iar în prezent este în plină desfăşurare. Cadrul legal, cel de reglementare şi cel instituţional, au evoluat în permanenţă pentru a răspunde necesităţilor şi provocărilor aflate într-o continuă schimbare. În ultimii 20 de ani, România a făcut trecerea de la planificarea centralizată, radicală, la o planificare ce trebuie să se ajusteze regulilor pieţei, iar în prezent luptă să redefinească şi să impună noi obiective pentru funcţiile de amenajare a teritoriului. Au fost investite eforturi şi energii semnificative în construirea unui sistem de planificare spaţială care să funcţioneze după regulile pieţei, precum şi în schimbarea percepţiei şi discursului public pe acest subiect.

CADRUL LEGAL AL PLANIFICĂRII

Legea nr. 350/2001 referitoare la amenajare teritorială şi urbanism reprezintă coloana vertebrală a cadrului de reglementare a activităţilor de amenajare teritorială în România. Aceasta stabileşte principiile, obiectivele, activităţile şi instituţiile care au legătură cu sistemul de planificare spaţială din România. De asemenea, legea marchează începutul unui deceniu relativ prolific în ceea ce priveşte noi legi şi reglementări, care treptat au definit politicile şi procedurile referitoare la amenajare teritorială şi urbanism. Anterior, cadrul de reglementare post-comunist se baza în principal pe legea 50/1991 (referitoare la autorizarea lucrărilor de construcţii şi la anumite măsuri pentru dezvoltarea locuinţelor), o

B.C.U. „M. EMINESCU" IAŞI

lege cu puţine menţiuni legate de amenajarea teritorială şi cu preocupări în special pe reglementări de construcţie. În ultimul deceniu, legislaţia adiacentă şi secundară s-a dezvoltat considerabil, iar politicile şi procedurile româneşti privind amenajarea teritorială şi urbanismul s-au maturizat şi s-au apropiat tot mai mult de practicile UE. Din 2001, Legea 350/2001 a făcut obiectul unui număr important de amendamente. Per total, opt amendamente ale legii au fost aprobate până la data întocmirii acestui raport.

Principalul dezavantaj al Legii 350/2001 este acela că nu are la bază o strategie şi un set de politici publice clare. În esenţă, nu există niciun document care să explice modul în care amenajarea teritorială şi urbanismul pot juca un rol strategic în vederea dezvoltării. Este creat un cadru normativ şi sunt furnizate câteva principii directoare, însă nu se poate distinge în mod clar felul în care planificarea spaţială este operaţionalizată şi administrată la nivel judeţean şi local – dincolo de un simplu rol de coordonare.

Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice, prin intermediul Direcţiei Generale Dezvoltare Regională, pregăteşte formularea Strategiei de Dezvoltare Teritorială a Romaniei. Strategia va oferi o fundamentare solidă pentru modernizarea Legii 350/2011, dacă o modernizare va fi considerată într-adevăr necesară. Strategia de dezvoltare teritorială va oferi de asemenea un fundament pentru o potenţială reformă instituţională şi pentru o utilizare mai eficientă şi eficace a instrumentelor de planificare spaţială. Un focus pe amenajarea teritoriului nu este însă suficient.

În plus faţă de strategia de dezvoltare teritorială, ministerul trebuie să aibă în vedere şi elaborarea unei strategii de dezvoltare urbană. Nivelul urban este cel la care instrumentele de planificare spaţială sunt cele mai necesare şi unde acestea pot juca un rol mai strategic. Oraşele sunt organisme vii, iar spaţiul din interiorul şi din jurul acestora este proiectat, reproiectat, configurat şi modificat în mod continuu. Oraşele din România au o serie de caracteristici particulare şi şi-au dezvoltat dinamici unice după 1989. Ca atare, este important să se elaboreze o strategie care să identifice principalele provocări şi sarcini în zonele urbane din România, precum şi modalităţile în care acestea pot fi abordate prin utilizarea instrumentelor de planificare spaţială. În acelaşi timp, este important ca politica urbană să identifice moduri în care instrumentele de planificare spaţială pot fi utilizate cu scopul de a încuraja o dezvoltare durabilă.

INSTRUMENTE

Legea 350/2001 include o listă importantă de instrumente pentru amenajare teritorială şi urbană, care sunt interdependente şi trebuie să fie corelate pe verticală. Prin urmare, secvenţialitatea este foarte importantă, deoarece elaborarea planurilor la nivel inferior trebuie să fie corelată cu planurile ierarhic superioare. Textul principal oferă o trecere în revistă a planurilor spaţiale care sunt elaborate la diferite niveluri administrative, unele dintre acestea având un caracter normativ şi statutar, în timp ce altele au numai un caracter operaţional (cu rol de ghidare pentru planurile ierarhic inferioare).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Desigur, planurile spaţiale nu sunt elaborate numai de entităţi publice – acestea pot fi elaborate şi de entităţi private. Entităţile private sunt contractate în urma unui proces de selecţie prin proceduri de achiziţii publice şi pot elabora toate tipurile de plan menţionate în lege. Dacă iniţiativa de dezvoltare a unei zone compuse din mai multe proprietăţi aparţine unei persone fizice sau juridice, aceasta va contracta de obicei o firmă specializată care va elabora planul urbanistic zonal asigurându-se că sunt respectate prevederile planului urbanistic general.

Prezentare generală a documentelor de amenajare urbană şi teritorială

Per ansamblu, instrumentele de planificare spaţială nu au avut o performanţă foarte bună în România. Marea majoritate a unităţilor administrativ-teritoriale nu au planuri de amenajare şi/sau de urbanism formulate sau au planuri care sunt în afara termenului legal de valabilitate; dintre cele care au planuri spaţiale, puţine implementează şi pun în aplicare aceste planuri în mod eficient; dintre cele care reuşesc într-adevăr să pună în aplicare şi să implementeze planurile, multe sunt contestate în justiţie ca urmare a intereselor private, care pun în discuţie caracterul normativ al acestor planuri. La aceste inconveniente se poate adăuga faptul că, adesea, corelarea dintre planuri se face greu din cauza secvenţierii slabe (de exemplu, planurile de nivel inferior sunt elaborate înaintea planurilor de nivel superior), din cauza dificultăţii de a face referire la planurile de nivel superior (planurile de amenajare a teritoriului judeţelor, în special, tind să includă o listă lungă de date şi informaţii, care sunt adesea irelevante), dar şi ca urmare a variaţiei de calitate între diferitele planuri. În plus, există o dublare a eforturilor între partea strategică a planurilor de amenajare a teritoriului (adică analiza socio-economică şi de mediu a zonei analizate) şi strategiile de dezvoltare întocmite de autorităţile locale. Există o incidenţă mai mare a strategiilor de dezvoltare la nivel local (deşi acestea nu sunt obligatorii pentru autorităţile locale) şi o incidenţă mai mică a planurilor de amenajare a teritoriului. Chiar şi atunci când atât strategia de dezvoltare, cât şi planul de amenajare a teritoriului, sunt deja întocmite, există adesea o proastă corelare între acestea.

INSTITUŢII

Capitolul III din Legea 350/2001 descrie atribuţiile diferitelor niveluri din administraţia publică: central, judeţean şi local. Merită subliniate câteva aspecte. Administraţia centrală îşi asumă un rol de finanţare, ghidare şi avizare pentru toate sistemele de amenajare teritorială şi urbană. Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice contractează prin proceduri de achiziţii publice firme sau consorţii de firme ce elaborează planurile de amenajare naţionale şi regionale (pe secţiuni tematice diferite). De asemenea, ministerul are atribuţii în avizarea documentaţiilor de amenajare teritorială şi urbanism pentru nivelurile teritoriale inferioare (şi anume judeţe, oraşe-reşedinţă de judeţ şi alte aşezări rurale şi urbane care funcţionează ca staţiuni).

DG Dezvoltare Regională reprezintă departamentul guvernamental central însărcinat cu amenajarea teritoriului. Acesta îşi îndeplineşte sarcinile în domeniul specific de activitate, fiind responsabil de amenajarea şi dezvoltarea teritorială la nivel naţional şi regional, de cooperarea teritorială, planificarea

BCU "LUCIAN BLAGA" UNIVERSITY LIBRARY

urbană şi cea de amenajare a teritoriului, de managementul şi dezvoltarea programelor urbane şi imobiliare. Ministerele şi celelalte organisme implicate ale administraţiei publice centrale transmit către MDRAP, la cerere, toate informaţiile necesare pentru dezvoltarea activităţii de amenajare a teritoriului şi urbanism. Ministerul poate solicita administraţiilor publice locale să întocmească sau să modifice documente referitoare la amenajare regională şi urbană în vederea extinderii, detalierii sau aplicării prevederilor incluse în programele sectoriale strategice ale Guvernului, precum şi pentru respectarea intereselor generale ale statului. La nivel judeţean şi local, funcţiile de amenajare a teritoriului sunt îndeplinite de biroul arhitectului şef.

Una dintre provocările principale ale instituţiilor cu responsabilităţi în amenajarea teritoriului şi urbanismului din Romania este lipsa de resurse umane specializate. Pentru cele mai multe dintre acestea, specialiştii însărcinaţi cu problemele de amenajare a teritoriului vin din domeniul arhitecturii. România are cea mai mică densitate de arhitecţi pe mia de persoane din UE, aşa încât se poate spune de la început că nu există numărul absolut necesar de specialişti pentru a prelua o astfel de sarcină. Situaţia este şi mai îngrijorătoare când se compară diferite regiuni din România. Mai mult de jumătate dintre arhitecţii acreditaţi lucrează în Bucureşti, iar unele judeţe au mai puţin de 10. Pe lângă cifrele absolute, România duce lipsă de combinaţia de calificări necesară pentru amenajarea teritoriului. Aşa cum vor arăta datele din raport, există puţini specialişti în amenajarea teritoriului cu o formaţie în sociologie şi demografie urbană, economie urbană sau calitatea mediului. În plus, în domeniul amenajării teritoriului lucrează mult mai puţini urbanişti decât arhitecţi, deşi, teoretic, urbaniştii ar trebui să ocupe preponderent poziţii acest domeniu. Există doar câteva universităţi din România care predau urbanismul (în special în Bucureşti, Cluj-Napoca şi Iaşi), iar acestea nu pot acoperi cererea actuală de specialişti în domeniul amenajării teritoriului.

Situaţia este şi mai gravă dacă luăm în calcul faptul că dintre specialiştii înregistraţi, majoritatea sunt reticenţi în a lucra în instituţii de stat. Un ghid al arhitecţilor şefi finanţat de USAID (*Ghidul arhitectului şef de municipiu)* indică unele dintre motivele principale pentru care arhitecţii şi urbaniştii nu doresc să lucreze în sectorul public în domeniul amenajării teritoriale: actorii politici adesea nu percep acest domeniu ca fiind unul important; salariile sunt mult mai mici decât în sectorul privat; locurile de muncă sunt slab dotate; nu există suficienţi colegi calificaţi cu care să lucreze sau de la care să înveţe; departamentele de amenajare a teritoriului tind să aibă personal insuficient; arhitecţii şefi sunt de cele mai multe ori nevoiţi să facă muncă birocratică; poate exista o anumită presiune din partea intereselor private; nu există suficient sprijin financiar pentru desfăşurarea activităţii (de exemplu, întocmirea planurilor de amenajare a teritoriului).

RECOMANDĂRI:

În ultimele două decenii s-au făcut multe progrese pentru ca sistemul de amenajare a teritoriului să fie funcţional şi eficient. Destule lecţii au fost învăţate şi sistemul a fost îmbunătăţit în mod constant. Totuşi, mai sunt multe de făcut, iar recomandările de mai jos oferă câteva direcţii principale de acţiune:

BCU IASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

1) **Corelarea şi actualizarea diferitelor tipuri de planuri.**
Corelarea planurilor este foarte dificilă acum şi este probabil să devină şi mai dificilă dacă se introduce un alt nivel administrativ pentru competenţele de amenajare a teritoriului (regiunile). Pentru a permite o corelare eficientă a planurilor, sistemul de amenajare a teritoriului ar trebui să încurajeze întocmirea de planuri care se pot corela uşor. În special planurile de amenajare a teritoriului judeţean (care au un caracter normativ) tind să fie greu de întocmit. Deoarece nu există ghiduri standard privind modul de elaborare a planurilor întocmite la nivel judeţean, acestea includ adesea o mare cantitate de date şi informaţii mai puţin relevante (de exemplu, partea de strategie a unor planuri de amenajare a teritoriului judeţean depăşeşte 2.500 pagini).

Pentru a face o corelare mai uşoară, planurile de nivel superior (planurile judeţene şi/sau planurile potenţial regionale) ar trebui să urmărească o structură similară cu cea a planului de amenajare a teritoriului naţional. Mai precis, acestea trebuie să facă o distincţie clară între partea de strategie şi partea normativă a planului fizic. Deoarece doar planul fizic trebuie coordonat cu planurile de la nivelurile inferioare (partea de strategie este directoare), acesta trebuie să fie foarte precis şi corect. Planurile fizice judeţene trebuie să includă doar utilizările de teren alocate (de exemplu, ariile protejate la nivel judeţean) şi distribuţia în teren a proiectelor planificate. Ideal ar fi ca proiectele planificate să includă doar elemente care sunt de competenţa acelei unităţi administrativ-teritoriale şi care pot să înceapă în timpul perioadei de valabilitate a planului (10 ani). Astfel, consiliile judeţene sunt în general responsabile pentru: construirea şi întreţinerea drumurilor judeţene; dezvoltarea sistemelor de gestionare a deşeurilor solide la nivel judeţean; dezvoltarea reţelelor de apă şi canalizare; organizarea transportului intermunicipal; dezvoltarea şi întreţinerea aeroporturilor; şi investiţii în infrastructura publică la scară mare (de exemplu, stadioane, săli de sport, spitale, muzee). Bineînţeles, nu toate consiliile judeţene vor avea acelaşi set de responsabilităţi (de exemplu, majoritatea judeţelor nu au aeroport), dar, pe cât posibil, un ghid pentru planurile de amenajare a teritoriului judeţean (şi/sau pentru planurile de amenajare a teritoriului regional) trebuie să includă o listă clară şi bine-definită de aspecte ce trebuie urmărite de planurile de la nivelurile inferioare. Cu cât aceste planuri vor fi mai uşor de citit, cu atât vor fi mai uşor de urmat.

Deoarece planurile de amenajare a teritoriului au o valabilitate de 10 ani, autorităţile judeţene nu ar trebui sa includă în plan proiecte care nu vor fi începute în acest orizont de timp. Adesea, există impulsul de a întocmi planuri ambiţioase care au puţine şanse să devină realitate. Astfel, în loc să stimuleze dezvoltarea, aceste planuri sfârşesc prin a o bloca. Mai exact, dacă un teren este deja alocat într-un plan de amenajare pentru un anumit tip de proiect, va fi dificil să se facă altceva acolo atâta timp cât planul respectiv este încă în vigoare.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Acest lucru aduce în prim plan nevoia de a avea planuri de amenajare a teritoriului care să se adapteze rapid la schimbările economice, demografice şi sociale ale comunităţilor. De exemplu, se poate ca un plan de amenajare a teritoriului să fi fost întocmit pentru investiţii de infrastructură care răspund unor anumite fluxuri comerciale. Dacă aceste fluxuri se modifică, planul trebuie să se modifice de asemenea. Altfel, există riscul de a risipi resurse publice sau de a le folosi ineficient (de exemplu, se construiesc drumuri unde nu mai există fluxuri comerciale). În consecinţă, cadrul de amenajare a teritoriului trebuie să permită şi să încurajeze actualizarea planurilor, atunci când schimbările de dinamici o cer.

În acelaşi timp, trebuie introdus un cadru de prioritizare. În prezent, mai multe dintre planurile de amenajare a teritoriului şi urbanism constă în liste de proiecte, cu o slabă analiză şi înţelegere a implicaţiilor teritoriale şi bugetare ale acestora. Mai precis, nu este clar cine şi cum va plăti pentru aceste proiecte. În consecinţă, aceste planuri nu îndeplinesc unul dintre principalele lor obiective – acela de a ajuta la procesul de luare a deciziilor.

O altă condiţie obligatorie pentru o corelare corespunzătoare este accesibilitatea acestor planuri (de exemplu, pe pagina de *web* a autorităţii publice). Iar pe lângă planul însuşi, autorităţile publice ar trebui să pună la dispoziţia publicului fişierele GIS care au fost utilizate la întocmirea planurilor fizice. Aceasta va face mult mai uşoară corelarea directă a planurilor de la nivel inferior cu cele de la nivel superior.

Pe lângă asigurarea accesibilităţii, este important ca autorităţile publice să ştie că aceste planuri există şi să fie conştiente de utilitatea lor. Atât timp cât documentele de amenajare teritorială sunt lăsate izolate şi ministerele/direcţiile responsabile nu sunt angajate în procesul de elaborare şi nu îşi asumă implementarea acestora, planurile de amenajare pot eşua în atingerea obiectivelor propuse.

În ultimul rând, dar nu mai puţin important, dacă procesul de regionalizare va fi finalizat, va trebui, de asemenea, să aibă loc o discuţie cu privire la nevoia de a avea planuri de amenajare a teritoriului atât la nivel judeţean, cât şi la nivel regional. Dacă planurile de amenajare a teritoriului vor fi întocmite la ambele niveluri, va trebui să existe o delimitare clară a responsabilităţilor.

2) **Simplificarea cadrului de amenajare a teritoriului în România.**
Un plan de amenajare a teritoriului trebuie întocmit în baza unei strategii clare. Aşa cum sunt proiectate acum, planurile de amenajare teritorială includ o parte de strategie şi una de plan fizic. Cu excepţia Planului Urbanistic General însă, nu există un ghid privind conţinutul cadru al acestor documentaţii. Cu toate acestea, cele mai multe dintre judeţe şi localităţi întocmesc şi strategii de dezvoltare. Există adesea o

BCU IASI - CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

suprapunere între aceste strategii de dezvoltare şi partea de strategie a planului de amenajare a teritoriului. Pentru a evita dublarea eforturilor şi pentru a crea posibilitatea armonizării, planurile de amenajare teritorială trebuie dezvoltate în acelaşi timp – ceea ce un număr de planificatori din România au numit *Planul Unic de Dezvoltare*. Prin această abordare, considerentele de amenajare a teritoriului ar fi o parte integrantă a procesului de întocmire a strategiei de dezvoltare (planificarea spaţială joacă un rol important în dezvoltare) şi, în acelaşi timp, planul fizic ar reflecta cu acurateţe în spaţiu viziunea strategiei.

În mod ideal, strategia de dezvoltare trebuie întocmită într-o manieră integrată şi flexibilă şi va constitui fundamentul pentru toate iniţiativele viitoare de dezvoltare în cadrul acelei unităţi administrativ-teritoriale. Aceasta va evita proliferarea unei multitudini de strategii şi planuri, de tipul celor constatate în România în ultimii ani (de exemplu, strategiile şi planurile întocmite pentru a atrage fonduri europene, strategiile de inovaţie, strategiile de mediu, strategiile privind schimbările climatice etc.). Aceste strategii sectoriale ar putea fi întocmite în continuare, şi ar putea avea implicaţii în domeniul amenajării teritoriului, dar în mod ideal ele ar trebui să aibă la bază Planul Unic de Dezvoltare.

În plus, este important să se abordeze aspectele de capacitate aferente elaborării, monitorizării şi punerii în execuţie a acestor planuri integrate. În România, realitatea este că foarte puţine autorităţi locale şi judeţene sunt dotate corespunzător pentru a întocmi ele însele strategiile de dezvoltare şi planurile de amenajare a teritoriului. Cel mai adesea, acestea trebuie să externalizeze această funcţie către sectorul privat, către instituţiile publice de cercetare (de ex. URBAN INCERC), sau către universităţi. În esenţă, acesta nu e un lucru rău, deoarece planurile sunt întocmite la standarde bune. Totuşi, adesea, autorităţile publice nu îşi asumă responsabilitatea pentru aceste documente. Astfel, merită poate luată în considerare crearea unui cadru de reglementare care să permită judeţelor şi zonelor urbane mari să aibă agenţii dedicate de amenajare a teritoriului. Acestea ar putea funcţiona ca ONG-uri de interes public, cu o politică flexibilă (care să le permită să ofere salarii mai mari şi să atragă oameni calificaţi), cu posibilitatea de a genera venituri din mai multe surse (nu doar din contracte cu autorităţile locale/judeţene) şi cu un statut care să le ţină mai detaşate de mediul politic.

3) **Dezvoltarea unui sistem de planificare spaţială care să integreze mai bine iniţiativele finanţate pe plan naţional sau de către UE.**
Aşa cum am menţionat mai sus, toate unităţile administrativ-teritoriale ar trebui în mod ideal să aibă o singură strategie de dezvoltare şi un plan fizic, după care să se ghideze şi să se realizeze investiţii pentru a susţine dezvoltarea viitoare. Aceste strategii pot forma baza pentru atragerea fondurilor europene. Mai precis, fondurile UE vor trebui utilizate pentru a finanţa proiecte care sunt deja incluse în strategia judeţeană/locală, şi nu să se întocmească o strategie şi un plan separate, special pentru atragerea de fonduri Europene.

BCU IASI - CONTRACT UNIVERSITY LIBRARY

În esență, fondurile UE trebuie privite ca o completare a investițiilor din bugetul de stat și din bugetele locale, precum și din alte surse (PPP-uri, investiții private etc.), și nu ca un lucru izolat. Asta se dorește și prin Politica de Coeziune 2014-2020, care încurajează investițiile teritoriale integrate care profită de sinergiile potențiale date de diferite surse de finanțare, pentru un impact maxim de dezvoltare.

Pentru perioada de programare 2007-2013, unitățile administrativ teritoriale care au atras fonduri europene au trebuit să aibă întocmită o strategie care să justifice nevoia de finanțare, precum și modul în care vor fi utilizate aceste fonduri. Pentru perioada de programe 2014-2020, cerința ar trebui să fie ca unitățile administrativ-teritoriale care doresc să atragă fonduri europene să aibă strategii de dezvoltare atotcuprinzătoare și planuri fizice care să listeze nu doar proiectele care vor primi finanțare UE, ci și cele care vor fi finanțate din alte surse. În plus, planificarea spațială ar trebui să joace un rol principal nu doar în asigurarea amenajării în spațiu a acestor proiecte planificate, ci și în asigurarea faptului că dinamici și considerente spațiale sunt luate în considerare în momentul în care o strategie de dezvoltare este elaborată.

În același timp, următorul ciclu de programe UE oferă o oportunitate valoroasă pentru a pune la dispoziție noi instrumente de finanțare pentru implementarea planurilor de dezvoltare. Astfel, regândirea sistemului de amenajare a teritoriului din România ar putea merge mână în mână cu pregătirea de noi instrumente de finanțare UE (de exemplu, investițiile teritoriale integrate) pentru a face față provocărilor complexe de dezvoltare teritorială și urbană.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Introducere

1. **Prezentul raport include o analiză a sistemului de planificare spațială din România, precum și modalitățile prin care acesta poate fi îmbunătățit.** S-a considerat că acest raport este necesar ca urmare a provocărilor actuale cu care se confruntă decidenții politici și practicienii din România în legătură cu amenajarea teritoriului și urbanismul.

2. **În ultimul deceniu, România a cunoscut o proliferare a planurilor, strategiilor și politicilor de dezvoltare la toate nivelurile administrative.** Totuși, multe dintre aceste inițiative demonstrează o lipsă a corelării spațiale în ceea ce privește obiectivele și acțiunile propuse, și dovedesc o abordare teritorială slab integrată.

3. **Pe lângă aceasta, analiza dezvoltării teritoriale și urbane din România scoate la lumină importante dinamici și provocări**: expansiunea necontrolată a perimetrelor construite, presiuni sporite asupra infrastructurii de transport și de utilități, sau intervenții urbane agresive ce cauzează perturbări și excese în construcțiile urbane. Multe dintre aceste provocări se aliniază la tendințele mai largi manifestate la nivel european sau chiar global. Altele sunt specifice României sau, în general, spațiului post-socialist, fiind legate de factorii politici, sociali și economici caracteristici economiilor în tranziție.

4. **Aceste dinamici necesită o arhitectură de sistem nouă, inclusiv proiectarea și implementarea de noi instrumente, ajustarea și integrarea celor existente, precum și consolidarea capacității.** Mai multe țări s-au confruntat sau se confruntă cu provocări similare și experiența lor este astfel folositoare pentru a studia și integra, ca lecții învățate, politica și recomandările practice pentru părțile interesate din România.

5. **Sincronizarea acestor inițiative coincide cu pregătirea noii perioade de programare UE – 2014-2020.** Experiența ciclului de programe actual și a celui anterior a demonstrat o slabă integrare a amenajării teritoriului și, în general, a dimensiunii teritoriale a programării și distribuirii fondurilor. Această situație a generat ineficiențe și suprapuneri de distribuire a fondurilor, și a fost afectată de lipsa de transparență și de capacitate de monitorizare a decidenților. Este important de aceea să se conceapă și să se insiste pentru un rol nou, mai mare, al planificării, pentru a permite o orientare mai bună a investițiilor viitoare – indiferent dacă acestea sunt făcute din fonduri europene, bugetare sau din surse private.

6. **În același timp, fondurile UE reprezintă o oportunitate pentru însăși activitatea de dezvoltare și planificare**, o resursă care a fost insuficient exploatată de autoritățile publice până în prezent. Nevoia de dezvoltare a capacităților și de îmbunătățire a proceselor de planificare strategică poate fi activată prin utilizarea strategică a resurselor care vor deveni disponibile în următorii ani, prin intermediul programelor europene si al programelor guvernamentale.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

7. **În efortul de a răspunde la aspectele de mai sus şi de a valorifica mai bine oportunităţile oferite de următorul ciclu de programe, Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice din România s-a angajat într-un parteneriat mai larg de asistenţă tehnică cu Banca Mondială.** Analiza actuală a rezultat din activitatea comună desfăşurată în baza acestui contract cadru.

8. **Prezentul raport are ca scop să furnizeze recomandări pentru:** 1) corelarea şi armonizarea diferitelor tipuri de planuri; 2) simplificarea cadrului de planificare din România; 3) dezvoltarea sistemului de planificare pentru o integrare mai bună a iniţiativelor finanţate la nivel naţional şi european.

9. **Raportul este grupat în patru părţi principale.** Prima parte prezintă un scurt cadru teoretic cu privire la ce este planificarea spaţială şi de ce este aceasta importantă. Partea a doua subliniază contextul actual de dezvoltare în care se desfăşoară amenajarea teritoriului şi urbanismul în România. A treia şi cea mai importantă secţiune a raportului prezintă o descriere mai detaliată a sistemului de planificare spaţială din România, precum şi unele dintre neajunsurile acestuia. Această secţiune include o analiză critică a cadrului legal, instrumentele de planificare spaţială şi instituţiile implicate în amenajare. La final, raportul cuprinde un set de concluzii şi recomandări grupate pe două categorii: 1) recomandări care ţin de arhitectura şi capacitatea sistemului; 2) recomandări despre cum pot fi combătute anumite probleme de planificare.

10. **Alte rapoarte generate în baza aceluiaşi contract de servicii de consultanţă sunt complementare acestei lucrări şi ar trebui analizate împreună.** Acestea includ: rapoartele de studii de caz despre oraşul Alba Iulia, polul de creştere Cluj-Napoca, şi judeţul Brăila; raportul *Oraşe competitive: Remodelarea geografiei economice a României*; şi raportul *Polii de Creştere: Faza următoare*. Raportul *Oraşe competitive* subliniază unele probleme distincte de amenajare a teritoriului întâmpinate la nivel teritorial, în timp ce prezentul raport detaliază mai pe larg o serie de probleme de amenajare a teritoriului la nivel urban. Astfel, cele două rapoarte trebuie privite ca un tot unitar, şi nu ca două rapoarte distincte.

11. **Autorii prezentului raport au încercat să acopere o gamă largă de aspecte care sunt relevante pentru sistemul actual de planificare spaţială din România.** Totuşi, din cauza constrângerilor de timp, analiza se concentrează în principal pe aspectele incluse în caietul de sarcini furnizat de Minister. Există, totuşi o serie de alte aspecte legate de amenajarea teritorială (de exemplu, probleme de capacitate, angajament comunitar), care ar necesita o analiză mai aprofundată.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

PARTEA ÎNTÂI – NOŢIUNI ESENŢIALE REFERITOARE LA PLANIFICAREA SPAŢIALĂ

Ce este planificarea spaţială[1]?

12. **Oricât de banal ar suna întrebarea, aceasta este una justificată.** Planificarea spaţială are semnificaţii diferite în ţări diferite, iar planificatorii de diferite naţionalităţi utilizează adesea un jargon propriu pentru a descrie aceleaşi lucruri. De exemplu, în unele ţări, amenajarea spaţială, amenajarea teritoriului şi urbanismul înseamnă acelaşi lucru, în timp ce în altele au înţelesuri complet diferite. De exemplu, în Franţa, *aménagement du territoire* se concentrează pe planificarea la scară largă la nivel regional şi naţional. În Olanda, termenul *ruimtelijke ordering* se referă la gestionarea resurselor insuficiente de teren. În SUA, *planning* este în mare parte asociat cu planificarea spaţiului urban, iar *territorial development* se concentrează pe planificarea pe scară largă (regională, naţională). În Slovenia, *spatial planning* se referă în primul rând la zonificare.

13. **Consiliul Europei, prin *Carta de la Torremolinos* (semnată în 1983), furnizează un cadru de înţelegere a amenajării teritoriului.** Astfel, planificarea spaţială este considerată a da „expresie geografică politicilor economice, sociale, culturale şi ecologice ale societăţii", fiind în acelaşi timp „o disciplină ştiinţifică, o tehnică administrativă şi o politică dezvoltată ca o abordare interdisciplinară şi atotcuprinzătoare îndreptată către o dezvoltare regională echilibrată şi către organizarea fizică a spaţiului în conformitate cu o strategie generală".

14. **În 1997, Comisia Europeană a întocmit un *Compendiu al amenajării teritoriului la nivel european.*** Compendiul admite că diferite state membre au o înţelegere diferită a amenajării teritoriului, dar furnizează o definiţie de lucru pentru a ajuta la punerea bazelor pentru explicarea unui număr de concepte cheie. Astfel, se consideră că amenajarea teritoriului se referă la „metodele utilizate pe scară largă în sectorul public pentru a influenţa distribuţia viitoare de activităţi în teritoriu". În plus, amenajarea teritoriului se realizează în scopul „creării unei organizări teritoriale mai raţionale a utilizării terenurilor şi a conexiunilor dintre aceste utilizări, pentru a echilibra nevoia de dezvoltare cu nevoia de protejare a mediului şi de realizare a obiectivelor sociale şi economice".

15. **Potrivit OCDE, planificarea spaţială presupune în primul rând coordonarea politicilor.** Mai precis, „amenajarea teritoriului ia în considerare interacţiunea dintre sectoare diferite în conformitate cu diferitele unităţi teritoriale naţionale, regionale şi locale, de-a lungul unei game largi de sectoare care se adresează diverselor tipuri de probleme economice, sociale şi de mediu".[2]

---

[1] Folosit aici pentru a include atât conceptul de amenajare a teritoriului, cât şi urbanismul, deşi "amenajarea teritoriului" este de obicei folosit cu acest înţeles atotcuprinzător.

[2] OCDE. 2001. *Către un nou rol al amenajării teritoriului.* Editura C DE

BCU IAŞI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

16. **Naţiunile Unite consideră că planificarea spaţială este mai complexă decât simple reguli de utilizare a terenurilor.** În particular, acest organism consideră că rolul cheie al amenajării teritoriului este de a „promova un aranjament mai raţional de activităţi şi de a reconcilia obiective strategice aflate în competiţie".[3]

17. **În Romania, în conformitate cu Legea 350/2001 (cu modificările ulterioare), planificarea spaţială este o activitate obligatorie ce trebuie înfăptuită prin intermediul amenajării teritoriului şi urbanismului**[4]. Aceste dimensiuni sunt menite a realiza o dezvoltare spaţială echilibrată, să protejeze patrimoniul natural şi antropic şi să îmbunătăţească calitatea vieţii în zonele urbane şi rurale. Principalul scop al amenajării teritoriului este acela de a armoniza politicile naţionale, regionale şi locale cu privire la dezvoltarea economică, socială, de mediu şi culturală, de a asigura o dezvoltare echilibrată a tuturor regiunilor şi de a spori coeziunea şi relaţiile socio-economice între aceste regiuni. În acelaşi timp, urbanismul are ca obiectiv principal dezvoltarea durabilă a localităţilor prin realizarea de strategii de dezvoltare pe termen scurt, mediu şi lung.

18. **În legislaţia din România, se consideră că urbanismul se ocupă atât de localităţile urbane, cât şi de cele rurale.** Totuşi, urbanismul poate juca cel mai strategic rol. În conformitate cu Legea nr. 350/2001, obiectivele strategice ce trebuie realizate printr-o amenajare teritorială bună includ:

a) Îmbunătăţirea calităţii vieţii prin diminuarea externalităţilor negative şi prin asigurarea accesului la infrastructură, servicii publice şi locuinţe disponibile;
b) Satisfacerea nevoilor copiilor, a persoanelor în vârstă şi a celor cu dizabilităţi;
c) Asigurarea gestionării eficiente a terenului şi extinderea durabilă a fondului construit;
d) Protejarea şi sporirea patrimoniului natural şi a patrimoniului construit;
e) Asigurarea calităţii mediului construit, a spaţiilor publice şi a zonelor verzi;
f) Protecţia împotriva dezastrelor naturale.

19. **Chiar dacă scopul şi definiţia planificării spaţiale diferă foarte mult de la un loc la altul, aceasta este considerată a servi următoarele funcţii cheie**[5]**:**

---

[3] Naţiunile Unite. 2008. *Amenajarea teritoriului: Instrumentul cheie pentru dezvoltare şi guvernare eficientă cu referire specială la ţările în tranziţie.* New York şi Geneva.

[4] Înţelegerea sistemului planificării spaţiale din România este mai dificilă din cauza unor confuzii cu privire la terminologie. Astfel, în timp ce amenajarea teritorială ar acoperi, în mod normal, toate nivelurile de amenajare (national, regional şi local), în traducerile oficiale, amenajarea teritorială este adesea utilizată pentru a se referi la planificarea spaţială a tot ceea ce este deasupra nivelului urban. De aceea, în raport folosim termenul de planificare spaţială pentru a cuprinde atât conceptul de amenjarare a teritoriului cât şi urbanismul.

[5] OECD. 2001. *Către un nou rol pentru planificarea spaţială.* Editura OECD

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

- Asigură o strategie pe termen lung sau mediu pentru teritoriile care urmăresc obiective comune şi care încorporează perspective diferite ale politicilor sectoriale;
- Se ocupă de utilizarea terenului şi dezvoltarea fizică, ca sector distinct al activităţii guvernamentale alături de transport, agricultură, mediu etc.
- Planifică politicile sectoriale în funcţie de scara teritorială.

20. **Având în vedere contextul şi scopul acestui raport, nu este importantă doar înţelegerea planificării spaţiale în sine, ci şi înţelegerea a ceea ce implică efectiv planificarea spaţială.** Deoarece orice revizuire a sistemului de planificare spaţială implică formularea de comentarii cu privire la calitatea şi eficienţa acestuia, sunt necesare câteva remarci cu privire la evaluarea performanţei acestui sistem. Faludi elaborează un comentariu pertinent cu privire la evaluările de performanţă ale sistemelor de planificare spaţială[6]. Orice evaluare a planificării spaţiale, notează acesta, porneşte de la ce se consideră a fi funcţia şi rolul planificării spaţiale.

21. **Planul de proiect, unul dintre cele două tipuri de planuri analizate de Faludi, reprezintă un „ghid precis de acţiune".** Se aşteaptă ca planul de proiect (sau planul de acţiune) să aibă un „efect determinant asupra rezultatelor". De aceea, este necesar ca rezultatele să confirme intenţiile şi specificaţiile din plan. Deoarece aceste planuri privesc obiecte materiale, este corect ca evaluarea să se facă în termeni de efecte materiale, explică Faludi. În cazul sistemului de amenajare a teritoriului din România, recent-introdusele Planuri Integrate de Dezvoltare pot fi considerate a fi supuse acestei logici.

22. **Planul strategic se referă la „coordonarea proiectelor şi a altor măsuri luate de o multitudine de actori" şi de aceea el este o „înregistrare la momentul respectiv a acordurilor încheiate", formând un „cadru de referinţă pentru negociere" şi fiind astfel orientativ**[7]. În comparaţie cu planurile de proiect, planurile strategice au mai mult de a face cu informarea şi cu influenţarea alegerilor şi a proceselor decizionale, decât cu generarea de efecte materiale. De aceea Faludi explică în continuare că „o declaraţie de politici sau de planificare îşi atinge scopul şi are performanţă, dacă şi numai dacă acea declaraţie joacă un rol tangibil în alegerile actorilor cărora li se adresează"[8]. Trebuie să reţinem această referire la actorii cărora li se adresează, deoarece documentaţia de planificare spaţială priveşte acţiunea mai multor actori implicaţi în proces.

23. **Alţi autori, cum ar fi Guido Wallagh, extind discuţia cu privire la eficienţa planificării spaţiale strategice la ceea ce ei numesc „produsele invizibile" ale planificării spaţiale,** referindu-se la o apreciere comună a problemelor, o confluenţă de păreri cu privire la soluţiile dezirabile[9]. Acestea sunt, de multe ori, mai importante decât „produsele vizibile", planurile însele.

---

[6] Faludi, Andreas. 2001. „Performanţa amenajării teritoriului". În OECD, *Către un nou rol al amenajării teritoriului.*
[7] Ibid., p. 108
[8] Ibid., p. 113
[9] Wallagh, Guido. 1994. *Oog voor het onzichtbare: 50 jaar structuurplanning Amsterdam 1955-2005.* Van Gorcum, Assen.

BCU IASI CENTRALA UNIVERSITY LIBRARY

24. OCDE evidenţiază un set de trei criterii ce definesc planurile de eficienţă strategică[10]:

> *„1. Planul trebuie să menţioneze deciziile operaţionale al căror cadru se doreşte a fi;*
> *2. Planul trebuie să aibă o relevanţă continuă pentru acea situaţie, pe măsură ce aceasta evoluează;*
> *3. Planul trebuie să ajute la definirea situaţiilor de decizie operaţională."*

Aceste criterii sunt completate de setul lui Faludi de două condiţii pentru planurile strategice eficiente[11]:

1. *Condiţia necesară:* planul trebuie să fie cunoscut de decidenţi care, la rândul lor, trebuie să facă „parte din aceeaşi comunitate de discurs";
2. *Condiţia suficientă:* planul trebuie să fie acceptat de decidenţi ca parte a definirii situaţiilor de decizie ale acestora. De aceea, trebuie să existe un acord între cel care întocmeşte planul şi cei cărora planul se adresează.

25. Trebuie în final notat că îndepărtarea de intenţiile iniţiale ale planului nu conduce automat la ineficienţa planului. Faludi susţine că planul, chiar şi în acest caz, „poate încă reprezenta un cadru de deliberare cu privire la ce trebuie făcut *[şi]* continuă să îndeplinească această funcţie atâta timp cât îi informează pe decidenţi cu privire la intenţiile iniţiale şi justificarea acestora, cu alte cuvinte atâta timp cât, uitându-se la plan, decidentul poate afla ceva despre situaţia sa"[12].

De ce este importantă planificarea spațială?

26. Prezentul raport este o pledoarie pentru un sistem de planificare spaţială îmbunătăţit în România. Ideea de bază este că un sistem e planificare spaţială eficient poate conduce spre rezultate economice, sociale şi de mediu mai bune. Mai mult decât atât, raportul susţine că planificarea spaţială poate juca un rol strategic în antrenarea dezvoltării şi trebuie folosită în mod eficient în acest scop.

27. În esenţă, planificarea spaţială are de a face cu dezvoltarea, şi ajută la transformarea dezvoltării într-un proces inteligent. Spre deosebire de multe alte instrumente publice, planificarea spaţială nu este folosită doar pentru a răspunde ineficienţelor pieţei, ci şi pentru a răspunde ineficienţelor din sectorul public, în special în ceea ce priveşte coordonarea dezvoltării obiectivelor şi resurselor strategice. Astfel, planificarea spaţială trebuie sau ar trebui să aibă atât un rol strategic cât şi unul de coordonare.

---

[10] OCDE. 2001. *Către un nou rol al amenajării teritoriului.* Editura OCDE.
[11] Faludi, Andreas. 2001. „The Performance of Spatial Planning". În OCDE, *Towards a New Role for Spatial Planning,* p116.
[12] Ibid., p.113

BCU IAŞI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

28. **Rolul strategic trebuie subliniat în mod special, la toate nivelurile la care este aplicat.** De exemplu, la nivel naţional, amenajarea teritorială strategică poate susţine distribuţia eficientă a infrastructurii şi a activităţilor economice şi poate rezolva decalajele de bunăstare socială la nivel regional. La nivel regional, amenajarea teritorială poate fi folosită ca instrument cheie pentru orientarea iniţiativelor de dezvoltare. La nivel local, urbanismul poate fi folosit pentru îmbunătăţirea calităţii vieţii în zonele urbane, pentru a încuraja dezvoltarea durabilă şi pentru a ajuta la reducerea ineficienţelor negative de piaţă. La această scară, schimbările de natură spaţială apar cel mai des.

29. **La nivel strategic, planificarea spaţială poate încuraja dezvoltarea şi poate ajuta la reducerea ineficienţelor pieţei.** De exemplu, instrumentele de planificare spaţială pot ajuta la plasarea în spaţiu a proiectelor mari de infrastructură, precum şi ordinea în care trebuie să se dezvolte această infrastructură pentru a permite un impact maxim. La nivel urban, practicile de zonare inteligentă pot antrena elaborarea de practici de dezvoltare urbană densă şi compactă, care, la rândul lor, pot îmbunătăţi competitivitatea oraşului. În mod similar, aplicarea clară şi corectă a standardelor în construcţii poate ajuta la menţinerea şi îmbunătăţirea calităţii vieţii unui oraş, ceea ce va acţiona ca un magnet pentru oameni şi capitaluri şi va ajuta la antrenarea dezvoltării urbane durabile. Pe de altă parte, reglementările clare şi flexibile în ceea ce priveşte utilizarea terenurilor pot asigura protejarea corespunzătoare a patrimoniului cultural şi natural al unei ţări. Reglementările de urbanism au de asemenea o componentă socială puternică, asigurându-se, de exemplu, că zone industriale poluante nu sunt localizate în apropierea zonelor populate şi ajutând la organizarea reţelelor de transport public pentru a aduce oportunităţile mai aproape de persoanele în nevoie.

30. **Din punct de vedere al coordonării, planificarea spaţială poate amplifica eficienţa şi eficacitatea guvernării.** În esenţă, orice investiţie publică (fie că este un drum nou, un baraj, o nouă clădire publică, o nouă groapă de gunoi sau o nouă conductă de gaze) are o componentă teritorială. Pentru ca aceste instrumente să aibă un impact maxim, este important să fie foarte bine coordonate în teritoriu. De exemplu, realizarea unui nou sistem de gestionare a deşeurilor solide (cu gropi de gunoi, staţii de transfer şi infrastructură de acces) trebuie coordonată în teritoriu cu noile proiecte de infrastructură propuse. Astfel, amplasarea în teritoriu a gropilor de gunoi şi a staţiilor de transfer se va putea face în aşa fel încât să beneficieze la maximum de noua infrastructură – şi anume, să permită colectarea deşeurilor şi transportul să se efectueze pe rutele cele mai scurte şi mai eficiente (de exemplu, cele de joasă altitudine), cu cel mai mic consum de combustibil şi să beneficieze la maximum de economiile de scară (de exemplu, amplasarea gropii de gunoi în apropierea locului în care se produc cele mai multe deşeuri). Corecta coordonare în teritoriu în acest domeniu va permite ca funcţionarea unei societăţi din domeniul colectării deşeurilor să poată deveni mai profitabilă, serviciile de colectare a deşeurilor să poată fi furnizate populaţiei la preţuri mai mici şi poluarea mediului să fie redusă (de exemplu, prin scăderea emisiilor de gaze cu efect de seră de la camioanele de gunoi).

31. **Coordonarea teritorială trebuie realizată nu numai pentru noile proiecte de investiţii, dar şi pentru lucrările de reabilitare propuse.** De

BCU IAŞI - CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

exemplu, reabilitarea reţelei de alimentare cu apă şi a celei de canalizare a unui oraş trebuie coordonată atent cu planurile de reabilitare a infrastructurii stradale a oraşului. Aproape orice ţară în curs de dezvoltare a fost martora unei situaţii în care un drum proaspăt finalizat a trebuit decopertat din nou pentru a permite lucrări la conductele de apă de dedesubt, lucru care a dus la o risipă semnificativă de resurse.

32. **Deşi pentru planificatori este evident că planificarea spaţială este importantă, de cele mai multe ori, alte persoane sunt greu de convins că lucrurile stau aşa.** Parţial, situaţia poate fi atribuită naturii planificării spaţiale. Pentru o entitate publică, coordonarea noilor investiţii în teritoriu reprezintă o activitate suplimentară pe care, de cele mai multe ori, nu doresc să o facă. Pentru o entitate privată (persoană sau firmă), reglementările de planificare spaţială sunt văzute ca o restricţie suplimentară care se adaugă restricţiilor publice deja existente. Astfel, de cele mai multe ori, entităţile publice şi private consideră planificarea spaţială drept un obstacol în calea dezvoltării.

33. **Planificarea spaţială este un domeniu vast şi eclectic care încearcă să realizeze mai multe lucruri în acelaşi timp.** ONU, de exemplu, susţin că planificarea spaţială este de o importanţă critică pentru furnizarea de beneficii economice, sociale şi de mediu şi furnizează o listă a acestor beneficii (vezi tabelul de mai jos). Pe lângă faptul că oferă o serie de motive pentru care planificarea spaţială este importantă, aceasta listă arată şi de ce planificarea continuă să întâmpine dificultăţi în a-şi face un nume – pur şi simplu încearcă să realizeze prea multe lucruri. De cele mai multe ori, simplitatea ajută la optimizarea unui domeniu şi la eficientizarea lui. Cu toate acestea, când avem de-a face cu un domeniu care este conceput în mod eclectic şi complex, simplitatea poate fi mai greu de atins decât pare la prima vedere.

Beneficiile planificării spaţiale

Beneficii economice:

- Asigurarea unei stabilităţi şi credibilităţi crescute pentru investiţii;
- Identificarea terenurilor în locaţiile potrivite pentru a răspunde nevoilor de dezvoltare economică;
- Asigurarea proximităţii terenului supus dezvoltării faţă de reţeaua de transport şi forţa de muncă;
- Promovarea calităţii mediului în zonele urbane, dar şi în cele rurale, ceea ce poate crea condiţii mai favorabile pentru investiţii şi dezvoltare;
- Identificarea proiectelor care răspund nevoilor comunităţilor locale;
- Promovarea regenerării şi reînnoirii;
- Act decizional mai eficient şi mai coerent.

Beneficii sociale:

- Luarea în considerare a nevoilor comunităţilor locale în elaborarea politicilor;
- Îmbunătăţirea accesibilităţii atunci când se iau în considerare noile proiecte;
- Susţinerea furnizării de facilităţi locale atunci când ele lipsesc;
- Promovarea reutilizării terenurilor vacante şi părăsite, în special acolo unde acestea au un efect negativ asupra calităţii vieţii şi a potenţialului de dezvoltare economică; şi
- Susţinerea creării şi menţinerii unui mediu plăcut, sănătos şi sigur.

Beneficii de mediu:

- Promovarea regenerării şi a utilizării eficiente a terenurilor, clădirilor şi infrastructurii;

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

- Promovarea re-utilizării fostelor platforme industriale („brownfield") şi reducerea nevoii de dezvoltare a terenurilor de tip „greenfield";
- Conservarea capitalurilor de mediu, istorice şi culturale;
- Combaterea riscurilor potenţiale de mediu (de exemplu inundaţiile, calitatea aerului);
- Protejarea şi extinderea zonelor de recreere şi patrimoniu natural;
- Promovarea accesului la proiectele realizate pe toate mijloacele de transport (de exemplu, mersul pe jos, cu bicicleta şi transportul public), nu doar cu autoturismul;
- Încurajarea eficienţei energetice în cadrul proiectării şi configuraţiei dezvoltării.

Sursa: Naţiunile Unite. 2008. *Amenajarea teritorială: Instrument cheie pentru dezvoltare şi guvernare eficientă cu referinţe speciale la ţările în tranziţie.* New York şi Geneva.

34. **Bineînţeles că această analiză nu este o pledoarie pentru ca planificarea spaţială să devină mai puţin eclectică şi cuprinzătoare, ci mai curând o pledoarie pentru o mai mare focalizare strategică.** În funcţie de nivelul la care este aplicată, planificarea spaţială poate şi trebuie să realizeze un număr de rezultate cheie. Aceasta nu înseamnă că trebuie să favorizeze anumite rezultate în detrimentul altora (cum ar fi rezultatele economice faţă de cele sociale), ci mai curând că trebuie să elaboreze un mecanism de prioritizare care ar putea aduce mai multă eficienţă în acest domeniu.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY
B.C.U. „M. EMINESCU" IAŞI

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

PARTEA A DOUA – STABILIREA CONTEXTULUI

Provocările planificării spațiale

35. **Această secţiune va sublinia câteva modalităţi prin care pot fi atinse obiectivele strategice ale planificării spaţiale la nivel urban.** În mod intenţionat s-a pus accentul pe nivelul urban, datorită faptului că nivelul teritorial (şi în general orice nivel aflat deasupra nivelului urban) a fost abordat la un nivel mai amănunţit în cadrul raportului *Oraşe competitive: Remodelarea geografiei economice a României.* Raportul *Oraşe competitive* a luat în considerare sistemul de oraşe al României şi problemele de amenajare teritorială la o scară mai largă, pe când prezenta secţiune va trata sistemele oraşelor şi provocările pe care planificarea spaţială le are de depăşit la nivel urban.

36. **Punctul de pornire pentru această analiză** este acela că oraşele reprezintă al produs forţelor de piaţă şi al intervenţiilor publice, iar acestea din urmă de obicei caută să sporească efectele pozitive de piaţă (de exemplu, economii de scară şi de aglomerare) şi să controleze efectele negative de piaţă (de exemplu: expansiunea urbană exagerată, aglomerarea, poluarea, existenţa cartierelor de tip mahala). Astfel, prezentul raport susţine că iniţiatorii de politici publice în domeniu trebuie să aibă o bună înţelegere a forţelor de piaţă, să fie conştienţi de dinamicile socio-economice şi să deţină cunoştinţe corespunzătoare referitoare la instrumentele de planificare spaţială, care pot fi folosite pentru antrenarea unei dezvoltări durabile.

37. **O caracteristică definitorie a oraşelor din România este trecutul lor de planificare centralizată.** Oraşele din România, ca şi alte oraşe din fostul bloc sovietic, au făcut parte din cel mai mare experiment de dezvoltare urbană din lume. Ele au reprezentat de fapt planşetele de desen ale planificatorilor centrali, care au pus în practică orice au considerat a fi soluţii bune de planificare. Aşa cum vom vedea, planificatorii centrali au realizat o mulţime de lucruri bune – acces facil la transportul public, cartiere integrate social, reţele de termoficare în multe zone urbane şi acces aproape generalizat la sistemele de alimentare cu apă. Şi totuşi, au eşuat în a da importanţa cuvenită pieţelor (de exemplu pieţelor de terenuri şi locuinţe) şi au pierdut din vedere importanţa alegerii individuale în ceea ce priveşte crearea de locuinţe durabile şi plăcute. Într-una una dintre cărţile de căpătâi în domeniul planificării, *Moartea şi viaţa marilor oraşe americane,* Jane Jacobs scria:

> *„În mare parte, diversitatea urbană este creată cu aportul unui număr incredibil de oameni şi organizaţii, cu idei şi scopuri diferite, care fac planuri şi inovează în afara cadrului oficial de acţiune publică. Ca atare, principala responsabilitate a urbanismului ar trebui să fie dezvoltarea – în măsura în care politicile publice pot face asta – unor oraşe care să reprezinte medii propice pentru realizarea acestei game largi de planuri, idei şi oportunităţi."*

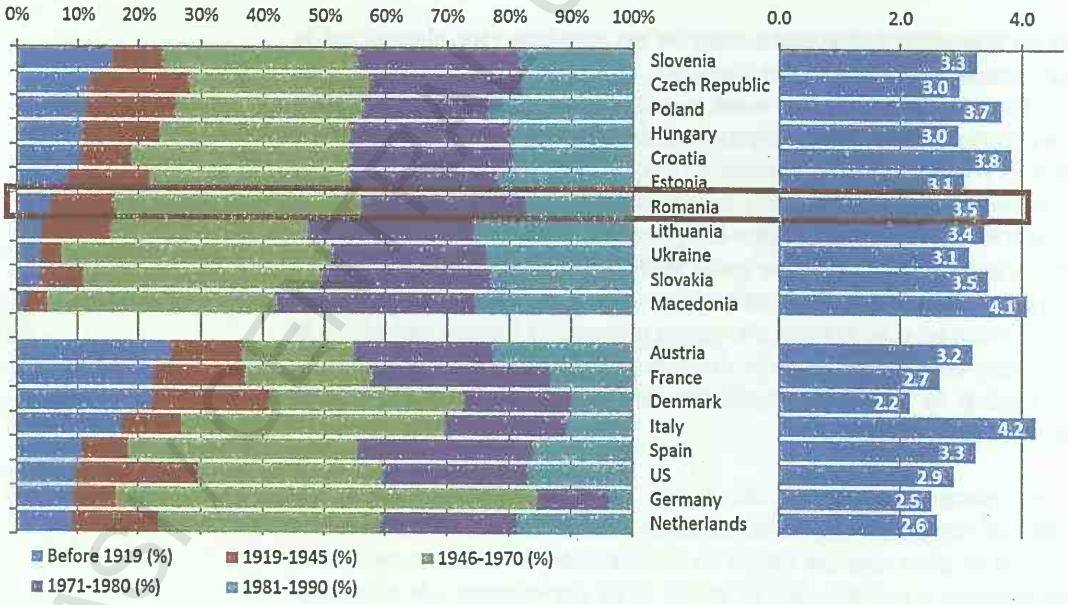
38. **Niciun planificator nu poate decide cum să facă dintr-un oraş un loc în care să poţi trăi şi munci bine – doar locuitorii acestuia pot decide asupra acestor lucruri.** Ceea ce intră în aria de competenţă a planificatorilor este să uşureze munca cetăţenilor şi a firmelor în ceea ce priveşte alegerea între alternativele aflate la dispoziţie (de exemplu, să se mute într-un alt oraş sau să

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

rămână definitiv acolo unde se află). O bună planificare asigură realizarea unor deziderate sociale și obiective comunitare, și asigură faptul că preocuparea indivizilor pentru bunăstarea personală nu va afecta în mod nejustificat bunăstarea altora. O bună planificare reprezintă un instrument fundamental al guvernării locale eficiente – o metodă de exprimare şi efectuare a alternativelor publice referitoare la modul în care comunitatea va creşte şi se va dezvolta.

39. În România comunistă, aproape toate deciziile erau luate la nivel central şi aproape nicio putere sau responsabilitate majoră nu revenea în sarcina autorităţilor locale. Existau foarte puţine pârghii sau stimulente pentru promovarea guvernării locale eficiente. Factorii de decizie nu puteau primi semnale de pe piaţă, aşa că foloseau proiectarea şi planificarea în manieră directivă mai curând decât corectivă. Dezvoltarea fizică a oraşelor nu era bazată pe planificare zonală (care ar fi ghidat dezvoltarea şi ar fi indicat doar ceea ce nu era acceptabil), ci mai curând pe planuri directoare (care dictau ceea ce era permis). Piaţa terenurilor era inexistentă (toate terenurile erau în proprietate publică), pieţele de locuinţe erau slabe şi inflexibile (guvernate de un sistem de permise de oraş şi proiectate şi construite de autorităţile centrale), pieţele închirierilor erau prezente în principal în „zonele gri" (neoficiale), iar serviciile şi infrastructura erau în general subvenţionate şi coordonate de la centru, în principal pentru a servi proceselor de producţie şi cetăţenilor ca lucrători în cadrul acelui sistem.

Figura 1. Locuinţe după anul de construire (% din stocul total de locuinţe existent în 1990) şi persoane per locuinţă în 1990



Sursa: UNECE şi Banca Mondială

40. Proiectarea centralizată a lăsat amprente adânci asupra oraşelor din România. Până în anul 1990, la momentul prăbuşirii sistemului comunist, aproape 85% din numărul de locuinţe existente în România fuseseră construite după anul 1945 (consultaţi cifrele de mai sus). Ca atare, soluţii de planificare spaţială în ziua de azi nu pot fi gândite fără a lua în considerare soluţile de planificare luate în timpul comunismului. În acelaşi timp, bunele practici

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

internaţionale pot furniza indicii despre cum se pot adapta oraşele din România în mod rapid la modèlele de creştere organică, pentru a putea răspunde mai bine nevoilor şi dorinţelor tuturor cetăţenilor, şi nu numai nevoilor şi dorinţelor unui grup restrâns de planificatori.

Dinamica dezvoltării urbane

41. Dinamicile urbane globale rămân o necunoscută pentru majoritatea autorităţilor locale. Aceasta nu se întâmplă pentru că nu le pasă de ce se petrece în alte oraşe; ba chiar din contră, mulţi primari sunt foarte dornici să înveţe de la omologii lor. Acest lucru se întâmplă pentru că oraşele sunt greu de studiat. În primul rând există o problemă a datelor. Datele locale sunt de cele mai multe ori greu de obţinut şi, chiar şi atunci când acestea sunt disponibile, domeniul şi scara la care se face analiza ridică o serie de provocări. Cel mai important, este greu de determinat unde începe un oraş şi unde se termină. Este bine cunoscut faptul că zonele funcţionale ale oraşelor se suprapun de cele mai multe ori peste graniţele jurisdicţionale. Astfel, pentru a înţelege economia unui oraş şi impactul social şi de mediu al acesteia, trebuie să privim lucrurile la scară mult mai largă. Felul în care trebuie definită această scară în mod precis şi corect este totuşi o problemă care nu a fost rezolvată până acum. Dat fiind că oraşele sunt organisme vii aflate în dinamică, de cele mai multe ori este greu să le comparăm cu o linie de referinţă stabilă de-a lungul unor perioade mai lungi de timp.

42. În plus faţă de lipsa datelor, există şi provocarea reprezentată de comparabilitate. Nu ne este deloc de ajutor dacă datele pentru un anumit oraş există din abundenţă dacă în alte oraşe datele similare lipsesc complet sau se colectează seturi de indicatori diferiţi. Indicatorii naţionali de măsurare, cum ar fi Produsul Intern Brut, au fost creaţi şi îmbunătăţiţi de-a lungul timpului, dar totuşi există diferenţe în felul în care aceşti indicatori sunt puşi laolaltă şi utilizaţi pentru a compara diferite ţări. Este cu atât mai greu să comparăm două localităţi care, de cele mai multe ori, nu au nici măcar graniţele bine definite.

43. Date fiind dificultăţile pe care le presupune studierea şi compararea oraşelor, au fost efectuate prea puţine încercări de evaluare a tendinţelor globale urbane. Banca Mondială a efectuat un număr de studii în acest domeniu, dar aceste eforturi de cercetare sunt costisitoare, concentrate în timp şi trebuie repetate cu regularitate – ceea ce este, de cele mai multe ori, dificil atunci când bugetele şi priorităţile sunt în schimbare. Organizaţia Naţiunilor Unite a demarat o încercare foarte valoroasă de strângere de date la nivel urban pentru un număr de oraşe din toată lumea şi a început crearea unei baze de date standardizate. Aceste eforturi au fost totuşi oprite din cauza nivelului de resurse pe care acest exerciţiu îl necesită şi din cauza dificultăţilor în selectarea unor indicatori standard de comparaţie – adică, indicatori care ar permite compararea unui oraş din Africa cu oraşe din Europa, America Latină, Asia, Orientul Mijlociu sau America de Nord.

44. Adevărul este că oraşele posedă trăsături particulare care le fac foarte greu de comparat. Cu toate acestea, studiile globale care au fost efectuate până acum de instituţii financiare internaţionale, organizaţii multilaterale şi de mediul academic, au adus în prim plan un număr de dinamici interesante pe care

BOJAI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

autorităţile locale trebuie să le ia în considerare. În cele din urmă, deciziile asupra strategiilor de dezvoltare urbană trebuie luate la nivel local de părţile interesate, care de altfel cunosc cel mai bine contextul specific. Dar aceste decizii nu trebuie să ignore dinamicile globale pe scară largă, care ar putea şi ele influenţa tendinţele locale.

45. Următoarele secţiuni vor descrie trei dimensiuni cheie ale dinamicilor urbane: densitatea, structura şi dimensiunea.

Densitatea

46. În cadrul analizei de faţă, densitatea se va defini ca numărul de persoane din interiorul unei zone construite a unui oraş. De cele mai multe ori, densitatea populaţiei dintr-un anumit loc este calculată prin împărţirea numărului de persoane care trăiesc acolo la suprafaţa inclusă în limitele administrative. Cu toate acestea, acest calcul poate induce în eroare din cauză că în interiorul graniţelor administrative există, de cele mai multe ori, întinderi destul de mari de teren neutilizat, păduri, centuri verzi, ape şi aşa mai departe. Astfel, un oraş cu blocuri, care are în interiorul graniţelor sale zone înverzite protejate pe o suprafaţă largă, poate apărea ca având o densitate mai mică decât o comunitate suburbană cu spaţii deschise foarte puţine sau deloc. Bineînţeles, modul în care se poate defini zona construită a unui oraş reprezintă un proces în sine, iar anumite persoane exclud din aceasta suprafeţele întinse de teren cum ar fi aeroporturile, zonele aflate în construcţie sau terenurile abandonate.

47. Densitatea contează în ceea ce priveşte durabilitatea. Aşa cum este detaliat în documentele de politici publice, rapoartele şi tratatele academice, promovarea modelelor dense de dezvoltare poate ajuta oraşele să devină mai durabile. Aşa cum am menţionat mai sus, oraşele dense necesită mai puţine investiţii în dezvoltarea şi întreţinerea infrastructurii de servicii publice (drumuri, reţele de alimentare cu apă, reţele de canalizare, iluminat stradal, gestionarea deşeurilor, transportul public etc.), permit o profitabilitate înaltă a operatorilor de transport public (din moment ce fiecare staţie de tranzit deserveşte mai multe persoane decât în oraşele cu o densitate mai mică), dau posibilitatea mersului pe jos sau cu bicicleta, descurajează utilizarea automobilelor şi poluarea, ajută la scăderea emisiilor de gaze cu efect de seră (GES), necesită cheltuieli mai mici pentru furnizarea de servicii publice cheie (de exemplu: costuri cu pomparea apei, costuri cu combustibilul pentru colectarea gunoiului) şi, cel mai important, pot oferi oamenilor o mai bună calitate a vieţii. Pentru a lua unul dintre exemplele de mai sus, se estimează că energia electrică consumată pentru nevoile de transport într-un oraş cu o densitate de sub 25 de persoane pe hectar poate ajunge la o medie anuală de 55.000 mega jouli pe persoană. Prin comparaţie, într-o zonă urbană cu o densitate de 100 de persoane pe hectar, această cifră este de aproape trei ori mai mică.[13]

48. Exemplele bine cunoscute ale Atlantei şi Barcelonei arată în mod evident de ce este densitatea atât de importantă. Ambele oraşe au o populaţie similară, dar Atlanta are o suprafaţa construită de 26 de ori mai mare decât suprafaţa construită a Barcelonei (consultaţi hărţile de mai jos). Datorită faptului

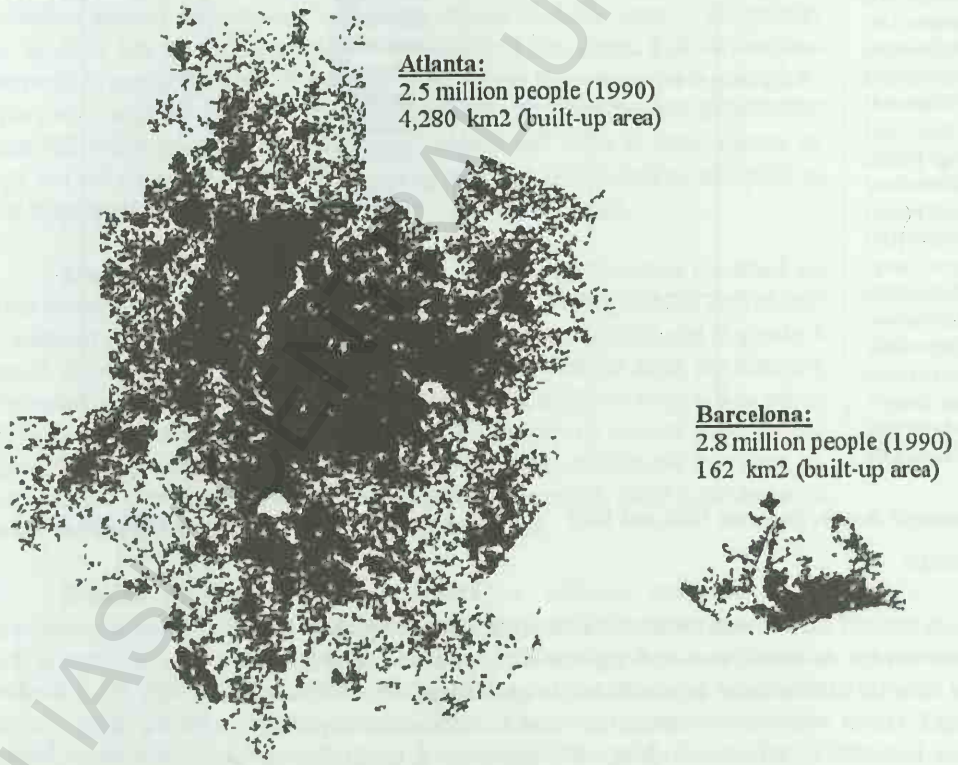
[13] Agenţia Europeană de Mediu. 2006. *Extinderea urbană în Europa: Provocarea ignorată.* Copenhaga: Agenţia Europeană de Mediu (Raport nr. 10/2006).

BCU INSTITUTUL CENTRAL UNIVERSITARY LIBRARY

că Barcelona este atât de compactă, în jur de 20% dintre călătoriile zilnice sunt făcute pe jos, pe când în Atlanta, foarte puţini oameni merg pe jos la serviciu. Ambele oraşe au reţea de metrou. Barcelona totalizează 99 de kilometri de linii de metrou, iar 60% din populaţia oraşului locuieşte la maximum 600 de metri (mai puţin 10 minute de mers pe jos) de o staţie de metrou şi 30% dintre călătoriile zilnice sunt efectuate cu metroul. În Atlanta, sistemul de metrou are o lungime de 74 de kilometri şi doar 4% din populaţie locuieşte la mai puţin de 800 de metri (10 minute de mers pe jos) de o staţie de metrou şi doar 4,5% dintre călătoriile zilnice sunt efectuate în acest fel.[14]

49. **În cazul în care oficialii locali din Atlanta ar avea ca scop ca 60% dintre locuitorii oraşului să locuiască la o distanţă de 600 de metri faţă de o staţie de metrou (la fel ca în Barcelona), aceştia ar trebui să suplimenteze cu 3.400 km reţeaua de metrou şi ar trebui să adauge aproximativ 2.800 de staţii de metrou noi.** Această investiţie imensă ar permite reţelei de transport public din Atlanta să deservească acelaşi număr de oameni ca şi sistemul de tranzit din Barcelona, care utilizează doar 99 de kilometri de cale ferată şi 136 de staţii. Chiar şi aşa, este posibil ca oamenii să nu treacă la un sistem de transport public dacă s-au obişnuit deja să conducă zilnic şi dacă toate costurile asociate condusului (cum sunt taxele de parcare) nu cresc în mod semnificativ.

Figura 2. Suprafeţele construite ale oraşelor Atlanta şi Barcelona, reprezentate la aceeaşi scară

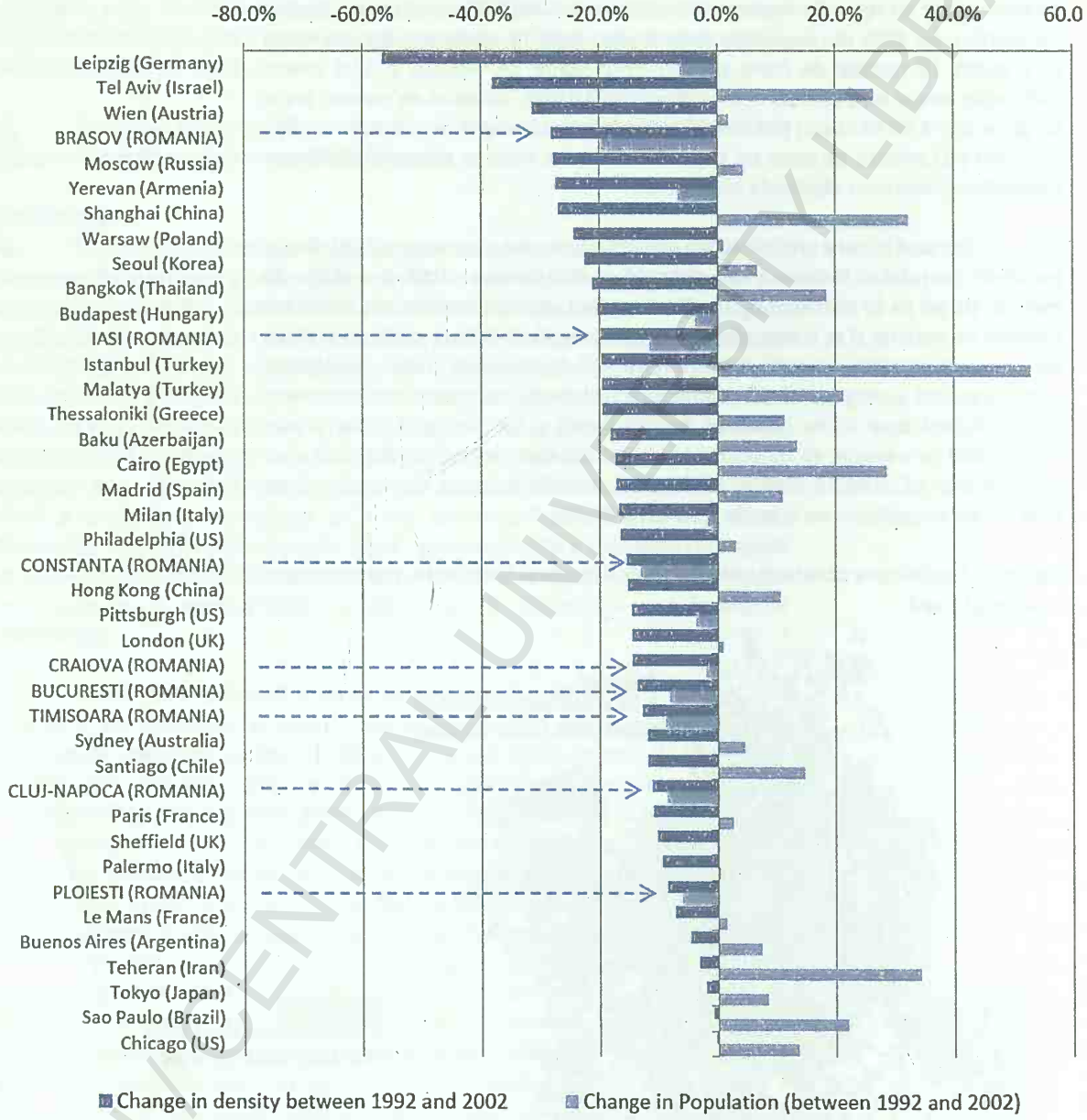


Sursa:
http://alain-bertaud.com/images/AB_The_spatial_organization_of_cities_Version_3.pdf

[14] Vezi alain-bertaud.com

BCU IAŞI - BIBLIOTECA CENTRALĂ UNIVERSITARĂ

Figura 3. Oraşele îşi pierd densitatea indiferent dacă populaţia lor creşte, scade sau stagnează



Sursa: Banca Mondială

50. De la un anumit punct însă, avantajele densităţii dispar, făcând loc ineficienţelor economice de scară, cum ar fi aglomeraţia, poluarea, dispariţia spaţiilor verzi şi apariţia problemelor de sănătate. De asemenea, în zonele cu o densitate crescută, costul mai mare al terenurilor poate conduce la creşterea costurilor cu noi investiţii în infrastructură şi, de asemenea, a costurilor cu întreţinerea şi funcţionarea. Dacă dezvoltarea urbană nu este planificată în mod eficient, dezvoltarea noii infrastructuri în zonele cu densitate ridicată poate deveni un demers foarte costisitor. Un studiu efectuat în 247 de ţări mari cu o densitate în jur de 30 de persoane pe hectar (p/ha) din Statele Unite arată că

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

atunci când densitatea creşte, costurile de întreţinere pentru serviciile publice scad, dar numai până la un punct. Odată ce densităţile urbane trec peste un anumit prag, costurile de întreţinere cresc simţitor.[15] În mod similar, un alt studiu a arătat că în zonele cu densitate foarte crescută, costurile cu instalarea reţelelor de apă şi canalizare sunt cu 20% mai mari decât în cele cu densitate scăzută.[16]

51. **Indiferent dacă planificatorii încearcă să încurajeze o creştere sau o scădere a densităţii, este evident că densitatea contează.** Un fapt important pe care iniţiatorii de politici locali, regionali şi naţionali trebuie să îl cunoască referitor la densitate este acela că aceasta este în scădere în aproape orice oraş de pe faţa planetei, inclusiv în România. Fie ele sărace sau bogate, aflate în creştere, stagnare sau declin, mari sau mici, cu climă călduroasă sau rece, aflate în ţări cu folosire intensivă a transportul cu autoturismul personal sau cu mijloacele de transport în comun, oraşele îşi pierd densitatea (vezi figura de mai sus).

52. **Un studiu realizat de Solly Angel pentru Banca Mondială a arătat că, dintr-un eşantion de 120 de oraşe globale, aproape toate au scăzut în densitate între anii 1990 şi 2000.** Nu a contat în ce ţară s-au aflat respectivele oraşe, dacă populaţia lor a crescut sau a scăzut; majoritatea au avut o masă urbană care a crescut mai repede decât populaţia. Din păcate, între cele 120 de oraşe selectate pentru acest studiu, nu au existat oraşe din România. Am decis să utilizăm aceeaşi metodologie utilizată în studiul lui Solly Angel şi am adunat date similare din 8 oraşe importante din România (cei şapte Poli de creştere desemnaţi în conformitate cu Programul Operaţional Regional, plus Bucureştiul), pe parcursul aceleiaşi perioade de timp. În primul rând, am încercat să selectăm datele GIS (Sistemul Informatic Geografic) pentru anii 1992 şi 2002, pentru că aceşti doi ani corespund anilor în care s-au efectuat recensăminte naţionale şi astfel furnizează cele mai precise date referitoare la populaţie.

53. **Aşa cum arată şi graficul de mai sus, oraşele din România nu diferă de norma mondială**, cu densităţi în scădere cu până la 28% în Braşov şi 20% în Iaşi. Am elaborat mai departe acest studiu şi am observat ce s-a întâmplat în aceste 8 oraşe în ultimul deceniu, comparând schimbările între 1992 şi 2012. Aşa cum era de aşteptat, densitatea a continuat să scadă, cu până la 50% în Braşov şi cu peste 30% în Bucureşti, Constanţa, Craiova şi Iaşi. Bineînţeles că această evoluţie are implicaţii clare şi importante pentru iniţiatorii de politici publice din România, de la proiectarea şi managementul infrastructurii de transport, până la proiectarea şi implementarea strategiilor economice de dezvoltare.

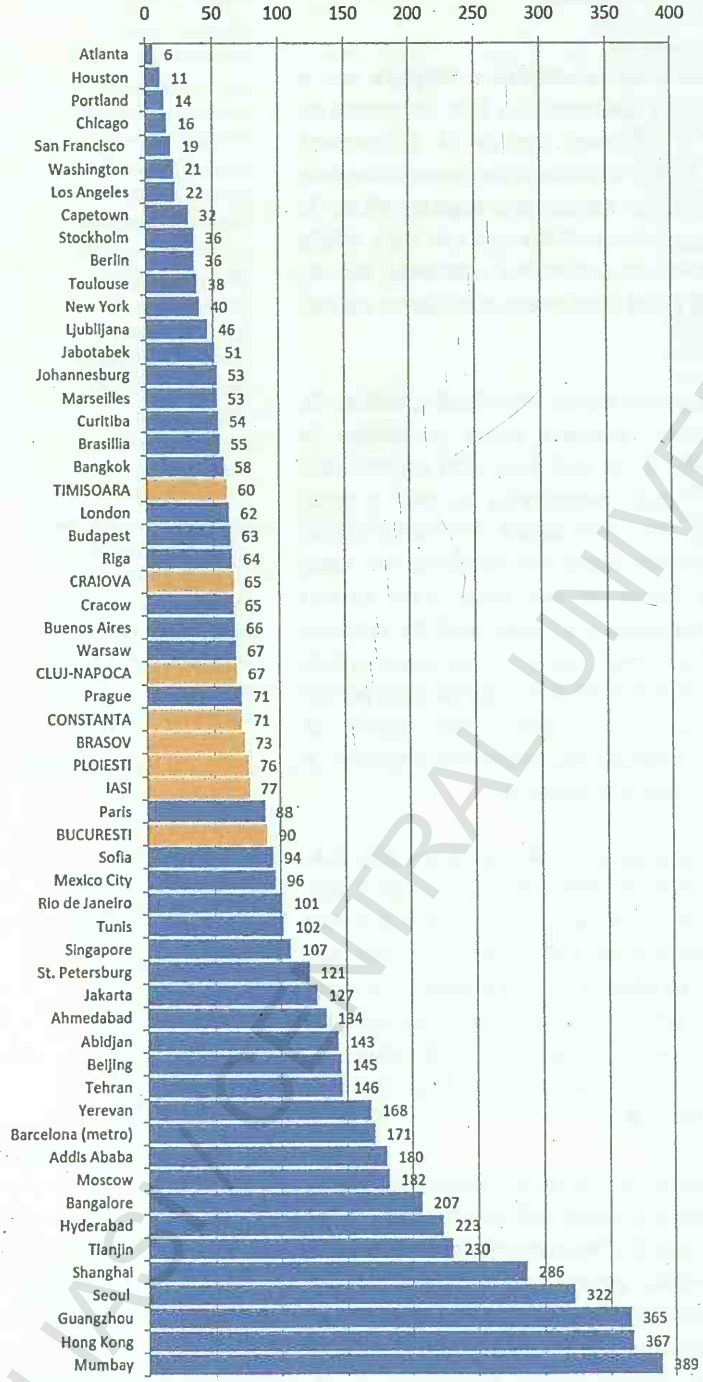
54. **Oraşele din România se confruntă cu aceleaşi provocări ca şi majoritatea oraşelor lumii, iar modelul general al densităţii acestora se înscrie în cel al spaţiului urban european.** Aşa cum arată cifrele de mai jos, oraşele din România şi din alte ţări ale Europei au densităţi generale în zonele construite mai mari decât ale altor capitale binecunoscute în ceea ce priveşte dezvoltarea durabilă, cum sunt Stockholm, Berlin şi New York. Bucureştiul, deşi a pierdut

[15] Ladd, Helen F. 1992. „Creşterea populaţiei, densitatea şi costurile furnizării de servicii publice", în *Studii urbane,* vol. 29, nr. 2, pag. 273-295.
[16] Comitetul de cercetare în domeniul transportului, Consiliul Naţional de Cercetare. 2002. *Costurile extinderii urbane.* Washington DC: Academia Naţională de Presă.

BCU CLUJ / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

peste 33% din densitatea populaţiei în ultimele două decenii, continuă să fie unul dintre cele mai dense oraşe din Europa.

Figură 4. Densitatea medie a populaţiei în zonele construite, în oraşele selectate (în jurul anului 2002)



Sursa: Bertaud, Alain. 2004. „The spatial organization of cities" [resursă disponibilă la adresa: http://alain-bertaud.com/images/AB_The_spatial_organization_of_cities_Version_3.pdf] şi autorii.

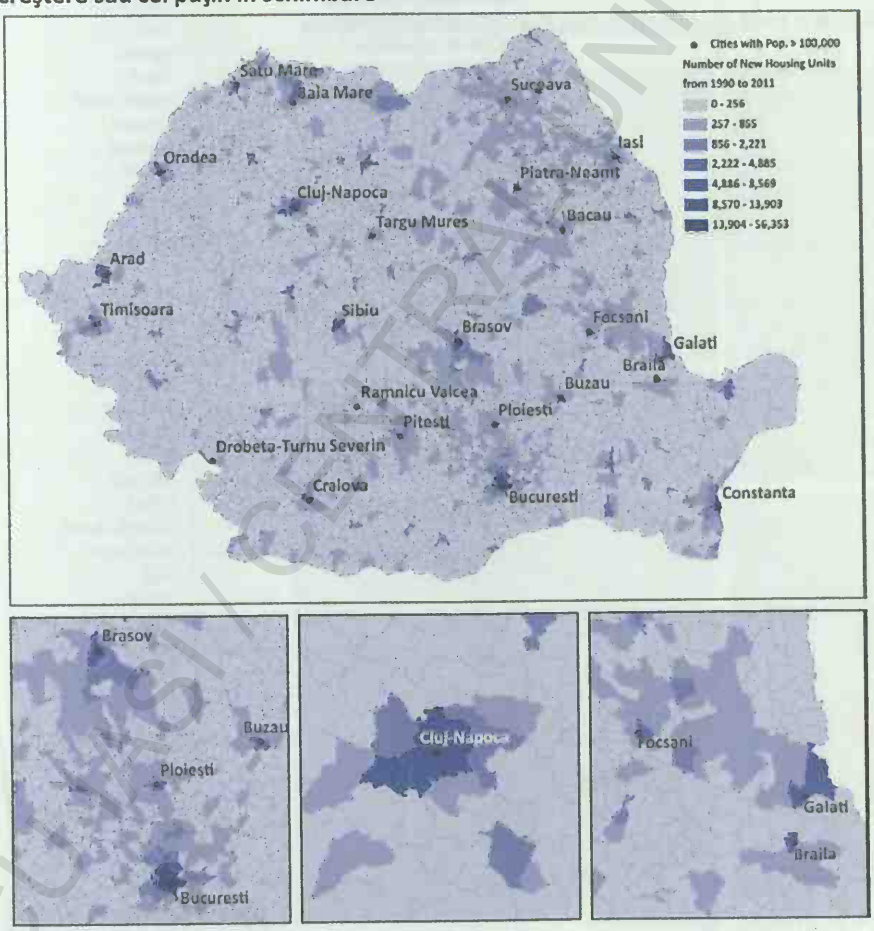
BCU WEST UNIVERSITY LIBRARY

Tabelul 1. Densitatea aflată în scădere rapidă în oraşele din România

	Densitatea populaţiei în zonele construite (persoane/hectar)			Modificarea densităţii
	1992	2002	2012	1992 până în 2012
Braşov	101	73	52	-48,4%
Bucureşti	104	90	70	-32,7%
Cluj-Napoca	76	67	58	-23,6%
Constanţa	84	71	56	-33,7%
Craiova	76	65	47	-37,6%
Iaşi	95	77	62	-34,6%
Ploieşti	83	76	61	-26,7%
Timişoara	69	60	55	-20,6%

55. **Mare parte din scăderea densităţii oraşelor din România poate fi explicată de tendinţele demografice generale, dat fiind că, în aproape toate oraşele din România, populaţia a scăzut în ultimele două decenii.** Cu toate acestea, scăderea densităţii a fost mult mai pronunţată decât scăderea populaţiei (vezi Figura 3). De fapt, scăderea densităţii a fost, în unele cazuri, cu un ordin de mărime mai ridicată (vezi, de exemplu, Craiova).

Figura 5. În aproape orice localitate din România, suprafaţa construită a fost în creştere sau cel puţin în schimbare



Sursa datelor: Institutul Naţional de Statistică

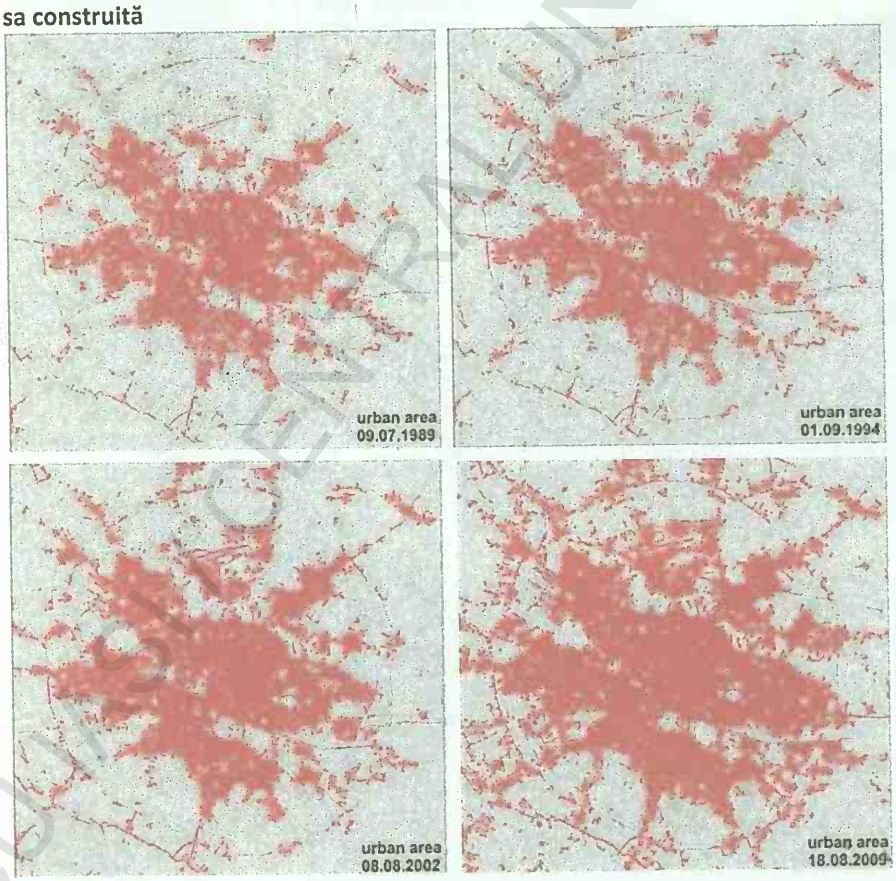
BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

56. **În timp ce populaţia oraşelor din România scădea, construcţiile urbane continuau să crească.** Şi, într-adevăr, aşa cum arată cifrele de mai sus, în aproape toate localităţile din România au apărut clădiri noi în perioada 1990-2011, chiar dacă cifrele erau nesemnificative în unele cazuri.

Tabelul 2. Pe măsură ce numărul populaţiei a scăzut, dimensiunile suprafeţei urbane construite a crescut

	Suprafaţa construită în oraşele selectate (în hectare)			Schimbări ale zonei construite
	1992	2002	2012	1992 până în 2012
Braşov	3.511	3.928	4.360	24,2%
Bucureşti	20.251	21.497	23.955	18,3%
Cluj-Napoca	4.295	4.410	5.346	24,5%
Constanţa	4.258	4.382	4.566	7,2%
Craiova	4.045	4.628	5.152	27,4%
Iaşi	3.596	3.966	4.224	17,5%
Ploieşti	3.039	3.120	3.238	6,5%
Timişoara	4.920	5.130	5.568	13,2%

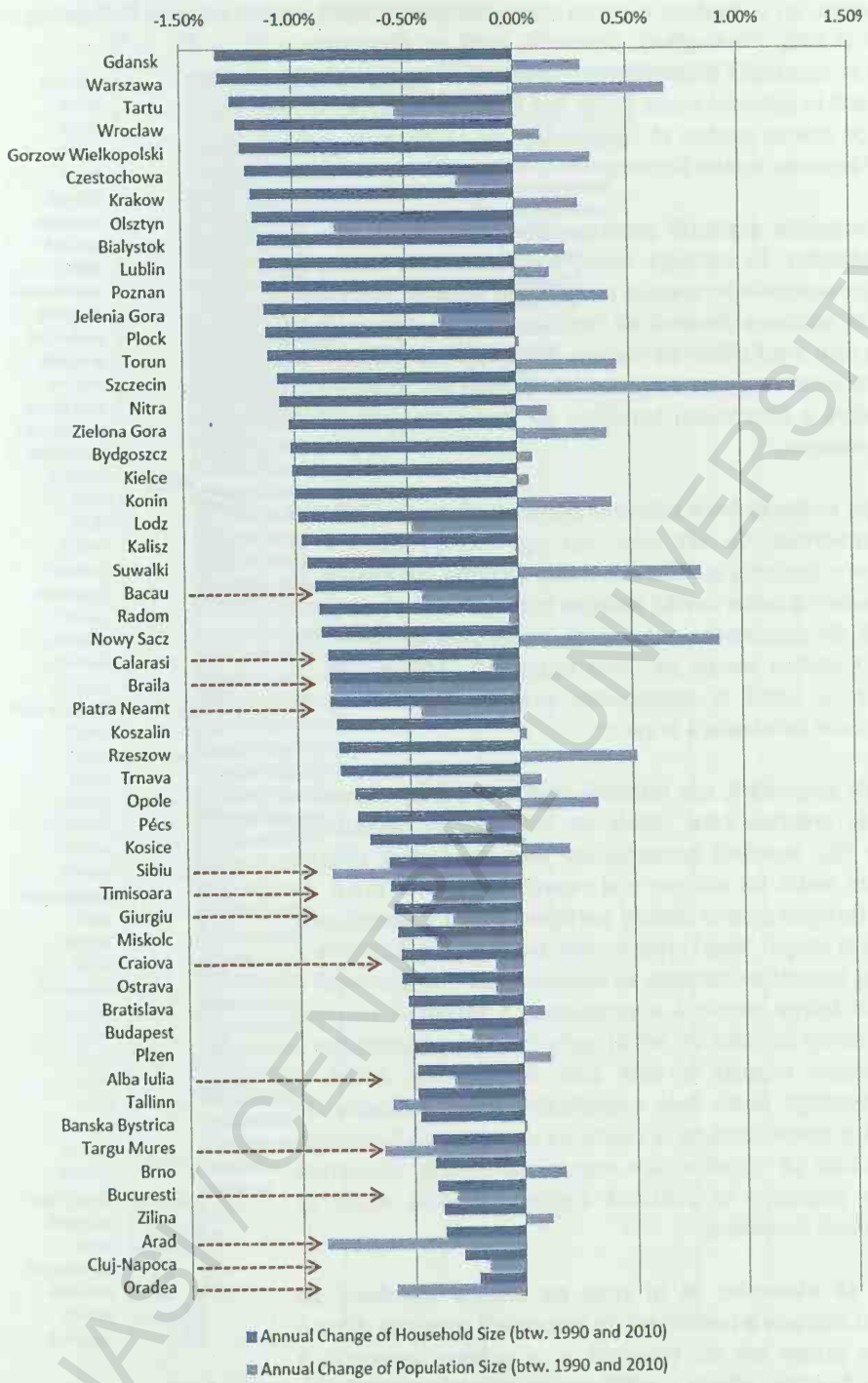
Figura 6. Bucureştiul a adăugat o zonă de dimensiunile Ploieştiului la suprafaţa sa construită



Sursa: Centrul de Studii şi Cercetări Avansate, Bucureşti

BCU BUCUREŞTI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Figura 7. Scăderea dimensiunii gospodăriilor a fost mai rapidă decât scăderea populaţiei, conducând la nevoia de noi locuinţe



Sursa: EuroStat

57. Nu este o surpriză că cea mai mare expansiune a zonei construite a apărut în zonele urbane cele mai mari (vezi tabelul 2). Oraşele care s-au extins cel mai rapid includ oraşele cu cea mai mare scădere a densităţii (de exemplu,

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Braşovul) şi oraşele cu cea mai mare diferenţă între schimbările de populaţie şi cele de densitate (de exemplu Craiova). Bucureşti a cunoscut cea mai dramatică creştere în termeni absoluţi, cu o creştere a masei urbane de peste 3.000 de hectare între anii 1992 şi 2002 – adăugând, practic, o zonă de dimensiunile Ploieştiului la suprafaţa sa construită existentă (vezi figura 6). Această tendinţă poate va continua probabil în cele mai multe oraşe din România şi, astfel, este important ca iniţiatorii de politici publice să înţeleagă de ce se întâmplă acest lucru şi cum şi dacă pot răspunde acestei dinamici.

58. **Una dintre principalele explicaţii pentru scăderea densităţii urbane este atomizarea gospodăriilor.** În întreaga lume, gospodăriile au scăzut în dimensiune, pe măsură ce veniturile au crescut, iar unităţile familiale au devenit mai mici. În Europa de Est, scăderea dimensiunii familiilor a fost mai pronunţată decât în restul lumii. Aşa cum arată cifrele de mai sus, în unele oraşe din Polonia, rata combinată anuală de scădere a fost de peste 1%. Oraşele din România au cunoscut o scădere similară a dimensiunii familiilor, dar mai puţin pronunţată decât în alte oraşe est-europene.

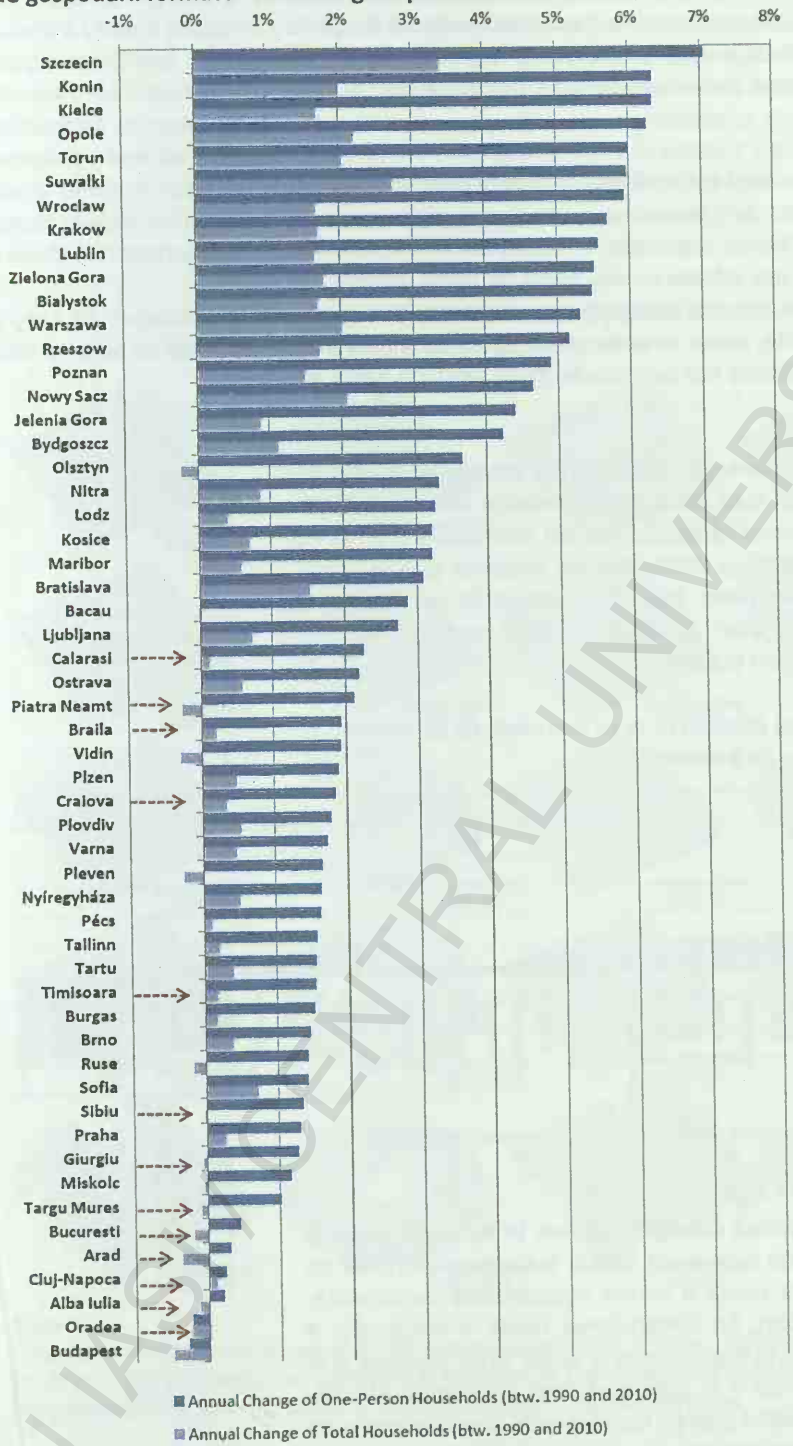
59. **Există o corelaţie evidentă între scăderea dimensiunii gospodăriilor şi creşterea veniturilor oamenilor.** Cu cât este mai uşor pentru oameni să cumpere sau să închirieze o locuinţă, cu atât mai multe locuinţe vor apărea. În mod evident, rata de creştere a noilor unităţi locative în oraşele est-europene a fost puternic influenţată de dezvoltarea economică înregistrată de ţările din regiune. Pe măsură ce România merge pe calea dezvoltării, este posibil ca gospodăriile să continue să scadă în dimensiune, ceea ce va continua să alimenteze expansiunea zonei construite a oraşelor

60. **Dintre tipurile de gospodării, cea formată dintr-o singură persoană a cunoscut cea mai rapidă creştere** (vezi cifrele de mai jos). În majoritatea oraşelor din Europa de Est, numărul gospodăriilor formate dintr-o singură persoană a crescut cu un ordin de mărime mai repede decât alte tipuri de gospodării. Gospodăriile formate dintr-o singură persoană includ studenţii care îşi permit acum să locuiască singuri, tineri profesionişti, persoane necăsătorite şi pensionari. Dintre aceştia, femeile pensionare au cunoscut cea mai mare rată a creşterii. Odată cu îmbătrânirea continuă a populaţiei, a existat o creştere continuă a numărului de familii formate din femei ieşite la pensie. Aceasta are o implicaţie importantă asupra modului în care sunt administrate. Astfel, o scădere importantă a densităţii poate face neprofitabile liniile existente de transport public din zonă şi poate conduce la creşterea costurilor cu furnizarea de servicii publice (din cauză că infrastructura supradimensionată, proiectată iniţial să deservească o populaţie în continuă creştere, trebuie acum să deservească o populaţie aflată în scădere).

61. **Este interesant să observăm că în timp ce oraşele României au cunoscut, de asemenea, o creştere a numărului de gospodării compuse dintr-o singură persoană, multe dintre ele au cunoscut şi o scădere *generală* a numărului de gospodării.** Aceasta reflectă o scădere dramatică a populaţiei şi, de asemenea, ritmul mai lent în care s-au atomizat locuinţele din România. În esenţă, mulţi locuitori urbani încă nu îşi pot permite să se mute într-o locuinţă nouă din cauză că veniturile nu au crescut suficient pentru a le permite această mutare.

BCU IASI - CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Figura 8. Orașele Europei de Est au cunoscut o creștere dramatică a numărului de gospodării formate dintr-o singură persoană



Sursa: EuroStat

62. Pe măsură ce veniturile cresc, cererea de noi locuințe este posibil să crească și ea. Aceasta înseamnă că multe familii tinere își vor permite să se mute

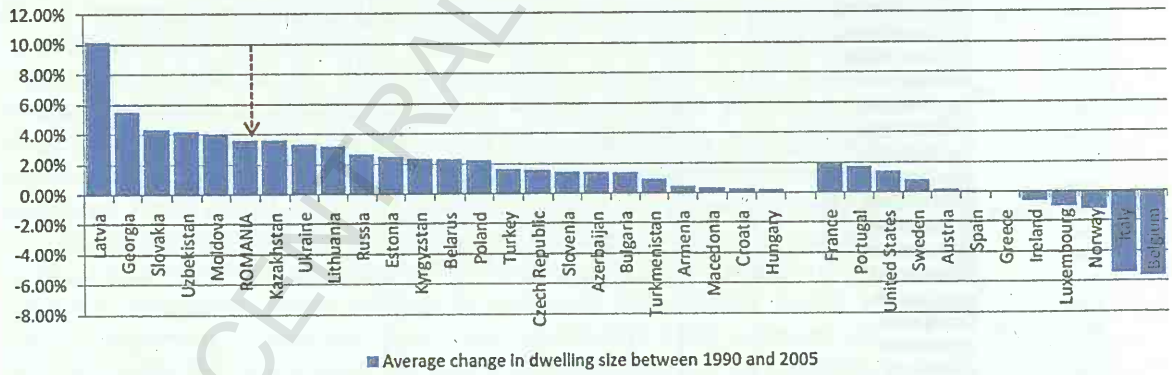
BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

din casa părintească în case proprii; mai mulţi studenţi îşi vor permite să locuiască singuri; şi mai mulţi tineri profesionişti îşi vor permite să cumpere sau să închirieze o locuinţă cu mai multă uşurinţă. Aşa cum se arată în Figura 7, în 1990, familia medie în Europa de Est era mai mare decât familia medie din ţările Europei Occidentale, ceea ce reflectă o cerere de locuinţe nesatisfăcută. Odată cu expansiunea economică, cererea de noi unităţi este posibil să continue să crească.

63. Structura cererilor de locuinţă reflectă nevoia pentru diferite tipuri de locuinţe. Locuinţele construite în comunism erau caracterizate prin standardizare şi calitate redusă. Marea majoritate a locuinţelor nou construite erau apartamente în blocuri, cel mai adesea cu mai puţin de patru camere, iar costul de execuţie reprezinta un criteriu mult mai important decât estetica. Aceste construcţii erau prost izolate, aveau zone de uz comun care nu erau bine întreţinute, şi locuinţele nu satisfăceau nici pe departe gama largă de nevoi ale populaţiei.

64. Una dintre cele mai importante caracteristici ale locuinţelor construite după 1989 este aceea că sunt mai mari decât cele construite înainte de 1989. Aşa cum arată Figura 9, dimensiunea unei locuinţe din România a crescut cu aproape 4% în fiecare an între 1990 şi 2005. Avântul imobiliar care a urmat anului 2005 a crescut dimensiunea noilor locuinţe şi mai mult, pe măsură ce oamenii au început să caute nu doar apartamente mai mari, dar şi case individuale (cu curţi şi grădini) în afara oraşelor.

Figura 9. Oamenii preferă de obicei case din ce în ce mai mari, fie că locuiesc în ţările dezvoltate sau în cele în curs de dezvoltare



Sursa: UNECE

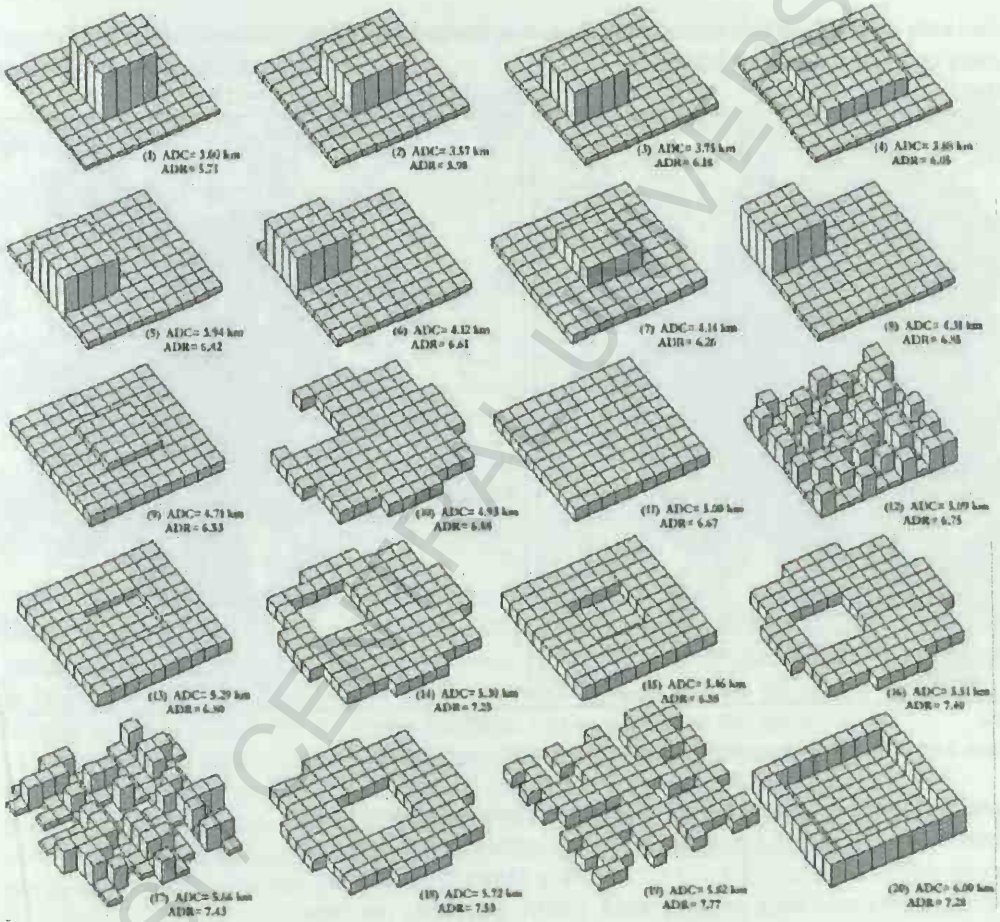
65. Pentru a concluziona, declinul densităţii urbane în România poate fi atribuit unui număr de factori. Aşa cum arată datele Institutului Naţional de Statistică, EuroStat şi UNECE, încă există o cerere nesatisfăcută de locuinţe, dimensiunile gospodăriilor au scăzut, iar dimensiunea medie a locuinţelor a crescut. Aceste tendinţe au condus la expansiunea oraşelor către periferie şi la scăderea densităţii în zonele centrale – în mod particular în centrele istorice. Modalitatea în care iniţiatorii de politici publice vor răspunde acestor modele de dezvoltare va avea consecinţe importante asupra durabilităţii generale a oraşelor.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Structura

66. **Structura urbană este la fel de importantă ca densitatea urbană în încurajarea dezvoltării durabile a oraşelor.** În cadrul acestui raport, structura spaţială urbană poate fi înţeleasă ca formă a oraşului şi poate fi studiată luând în calcul consumul mediu de teren, distribuţia teritorială a populaţiei şi/sau fluxurile de navetism. Anumite structuri teritoriale urbane sunt mai favorabile dezvoltării durabile decât altele. De exemplu, oraşele monocentrice (în care naveta se face de obicei după un model „hub-and-spoke", cu călătorii efectuate de la periferie către centru şi înapoi) sunt considerate a fi mult mai eficiente decât oraşele policentrice (care au mai multe centre de activitate şi modele de navetă mai aleatorii).

Figura 10. Reprezentarea schematică a diferitelor distribuţii ale densităţii într-un oraş cu densitate medie şi zone construite constante



Sursa:
http://alain-bertaud.com/images/AB_The_spatial_organization_of_cities_Version_3.pdf
Notă: ADC=Distanţa medie per persoană către centrul de gravitaţie; ADR= Distanţa medie per persoană între punctele aleatorii; un cub reprezintă 10.000 de persoane.

67. **Există două tendinţe ale structurilor teritoriale urbane, care par să rămână valabile în aproape orice context.** Prima are în vedere faptul că structurile urbane nu sunt foarte flexibile. Planificatorii urbani pot foarte rar să

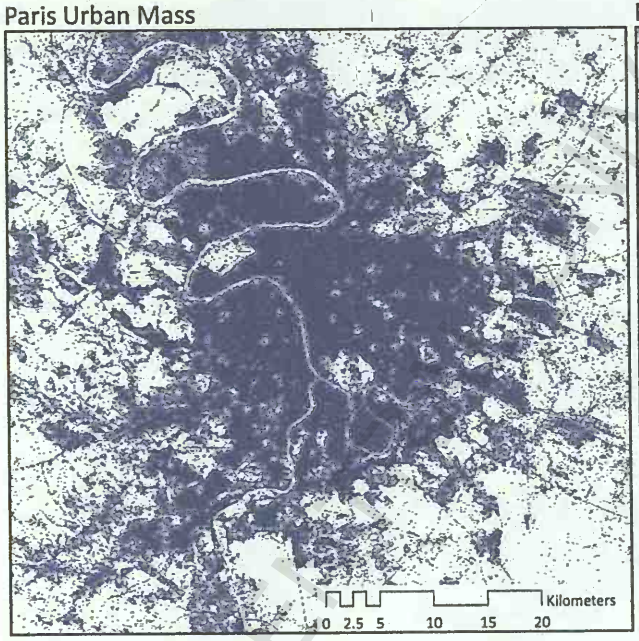
BCU "ION CREANGĂ" UNIVERSITY LIBRARY

schimbe forma unui oraş odată ce acesta a fost construit. Pot doar încerca să îi îndrume dezvoltarea ulterioară. În acelaşi timp, dovezile empirice par să arate că pe măsură ce cresc, oraşele tind să evolueze de la o structură monocentrică la una policentrică.

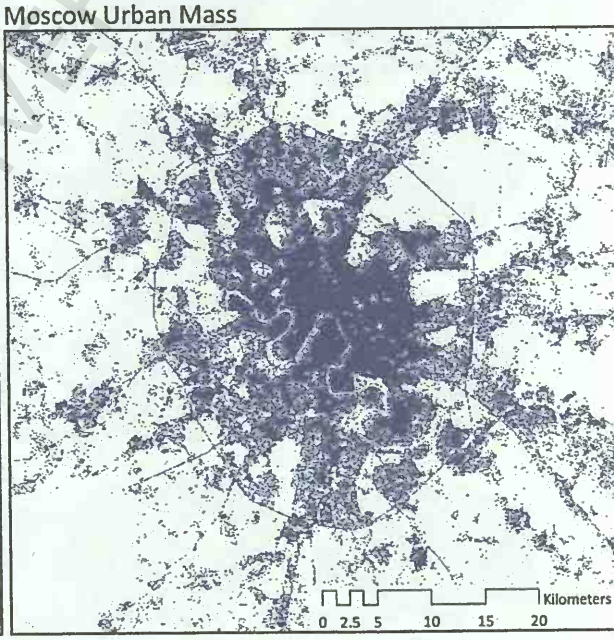
68. **Un oraş poate avea o masă urbană relativ densă, dar această masă urbană poate fi dispersată pe o suprafaţă foarte largă.** Aşa cum arată figura de mai sus, oraşele cu aceeaşi densitate medie şi cu aceeaşi zona construită pot timpi medii de navetism foarte diferiţi. Aceasta ne arată că forma oraşului contează. Mai mult decât atât, aşa cum sugerează Alain Bertaud, deciziile prezente asupra formei oraşului pot avea repercusiuni importante în viitor. Mai ales că forma oraşului este foarte rezistentă şi dificil de schimbat odată ce a fost conturată. Astfel, modelele de creştere urbană trebuie să fie monitorizate în mod atent în fiecare etapă a creşterii oraşului.

Figură 11. Parisul este de două ori mai mare decât Moscova, dar durata medie a călătoriilor către centru este aceeaşi (10 km)

Paris Urban Mass



Moscow Urban Mass



Sursa: World Bank
Notă: Ambele oraşe sunt prezentate la aceeaşi scară pentru a facilita comparaţia.

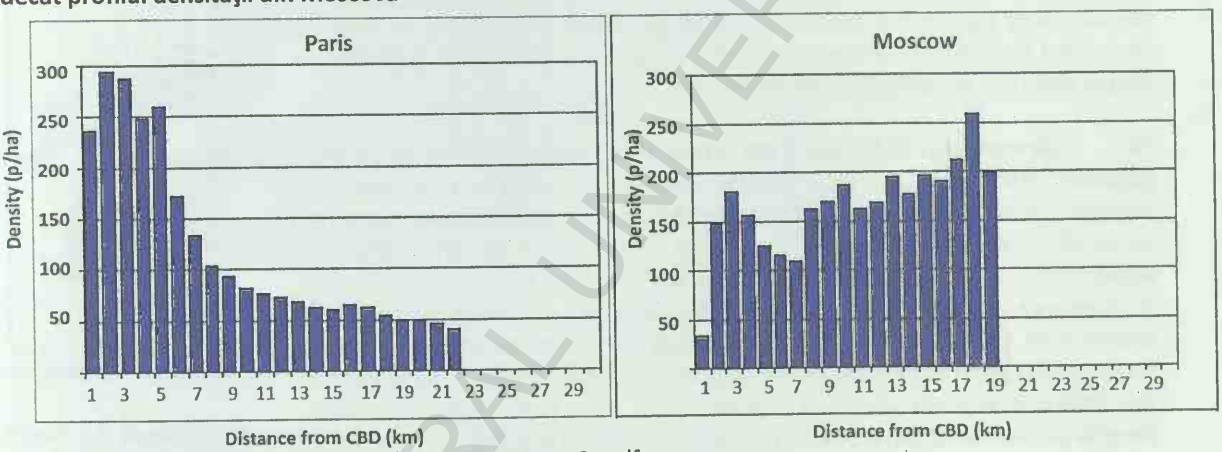
69. **Exemplul a două mari oraşe, Paris şi Moscova, ilustrează importanţa structurii oraşului.** Paris are o zonă construită de aproximativ 937 km^2, ceea ce este aproape exact dublul dimensiunii zonei construite a Moscovei – 470 km^2. Hărţile de mai sus prezintă cele două oraşe la scară, pentru a exprima mai bine diferenţele de proporţii dintre acestea. Şi totuşi, deşi Parisul este de două ori mai mare decât Moscova (adică Moscova are densităţi mai ridicate în zonele construite), durata medie a a călătoriilor către centru este aproape aceeaşi. Cu alte cuvinte, chiar dacă Parisul are o densitate mai scăzută decât Moscova, are o structură a oraşului mai eficientă – cel puţin în ceea ce priveşte mobilitatea şi

BCU UNIVERSITY LIBRARY

transportul.[17] Cum este acest lucru posibil, ne explică din nou Bertaud într-un număr de articole inovatoare în domeniu (disponibile la: http://alain-bertaud.com).

70. Ceea ce a observat Bertaud este faptul că oraşele care se dezvoltă în mod organic prezintă un profil al densităţii în pantă descendentă. Reprezentarea grafică a acestui termen tehnic poate fi observată în figura de mai jos. Ceea ce ne arată profilul densităţii în pantă descendentă este faptul că terenurile aproape de centrul oraşului (unde sunt concentrate majoritatea locurilor de muncă, activitatea de comerţ cu amănuntul şi atracţiile oraşului) este cea mai valoroasă parte a domeniului imobiliar şi este cea care se dezvoltă în mod natural în ceea ce priveşte densitatea. Oamenii apreciază să fie aproape de centru, şi astfel oraşele dezvoltă în mod natural densităţi mai mari în interiorul sau în jurul centrului.

Figura 12. Profilul densităţii generate de piaţă în Paris îl face mult mai eficient decât profilul densităţii din Moscova



Sursa: http://alain-bertaud.com/images/AB_Budapest_new2a.pdf

71. În oraşele cu planificare centralizată (cum este Moscova), pe de altă parte, terenul a fost alocat pe baza deciziilor planificatorilor centrali. Fără existenţa unor pieţe funciare active şi cu terenuri lipsite de o valoare reală (fiind în întregime deţinute şi controlate de stat), proiectanţii centrali au dezvoltat oraşele aşa cum au considerat că este mai bine. Ceea ce au făcut de fapt a fost să dezvolte mari zone de locuinţe aproape de zonele industriale (ceea ce, la momentul respectiv, nu a fost o alegere greşită) şi apoi să construiască în mod progresiv oraşul pe măsură ce populaţia acestuia creştea. Pe măsură ce tehnicile de construcţie s-au îmbunătăţit, au fost construite clădiri din ce în ce mai mari, din ce în ce mai departe de centrul oraşului.

72. Acest model al dezvoltării a imprimat majorităţii oraşelor cu planificare centralizată ceea ce Bertaud a denumit un profil al densităţii de tip „dublu-gaussian". Astfel, dinspre centru către periferie, aceste oraşe vor avea centre istorice relativ dense, urmate de zone cu densitate mai redusă (cel mai adesea reprezentate de platforme industriale) şi apoi din nou de zone cu

[17] Bertaud, Alain. 2002. „Notă asupra Structurii Teritoriale din Riga". [disponibil la: http://alain-bertaud.com/images/Note_on_Riga_Spatial_Structure_Rev.pdf]

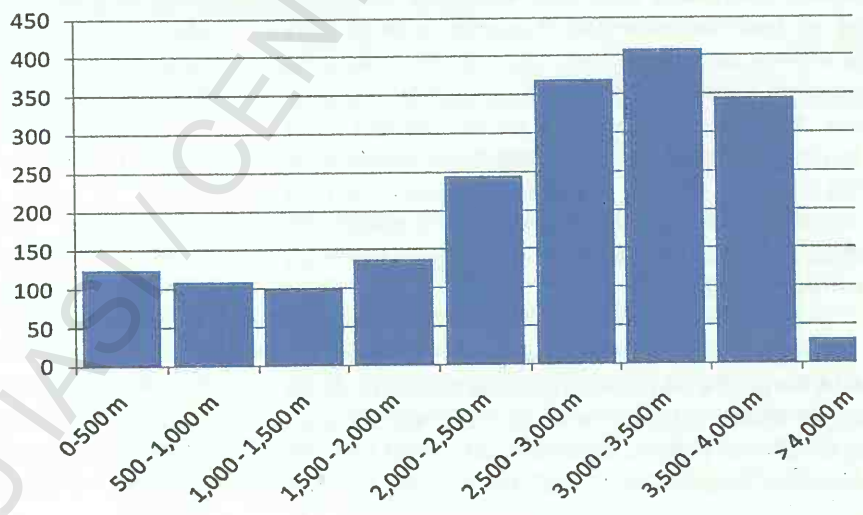
BCU IASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

densitate ridicată. Un astfel de profil al densității putea fi folositor în ceea ce privește facilitarea călătoriilor către zonele industriale, dar este relativ ineficient în contextul unei economi de piață. Din punct de vedere economic, o structură urbană eficientă este aceea care permite tuturor persoanelor din zona metropolitană să ajungă la locurile de muncă în mai puțin de 1 oră (vezi de exemplu studiul ONU *Planificarea urbană pentru liderii orașelor)*. Odată ce durata călătoriei depășește acest prag, dezvoltarea orașului poate fi blocată (din cauza ineficiențelor economice de scară) sau poate continua să crească urmând un model policentric, cu mai multe centre individuale de dezvoltare. După cum se poate demonstra, o zonă economică monocentrică bine integrată este mai productivă decât una care este împărțită în mai multe centre individuale.

73. Profilul densității de tip „dublu-gaussian" poate fi, de asemenea, observat în orașele din România. Pentru a demonstra aceasta, am colectat date referitoare la populație la nivelul recensământului zonal. Din păcate, datele de la nivel zonal culese în cadrul recensământului din 2012 erau încă în curs de procesare la momentul prezentei analize; astfel au fost folosite datele din 2002. Acestea arată mult mai evident moștenirea planificării centralizate, pe măsură ce profilul densității în orașele din România este posibil să se fi schimbat în timpul avântului imobiliar din ultimul deceniu.

74. De exemplu, Cluj-Napoca are același profil al densității de tip „dublu-gaussian". Această observație se menține chiar dacă orașul este cu un ordin de mărime mai mic decât Moscova. Astfel, centrul istoric relativ dens este urmat de un număr de zone cu densitate mai redusă la 1 km și 1,5 km de centrul orașului. Aceste zone sunt în majoritate alcătuite din locuințe cu densitate scăzută, reminiscențe ale vechii structuri a orașului, care nu au fost redezvoltate de planificatorii centrali. În măsura în care aceste construcții cu densitate scăzută nu reprezintă zone istorice sau culturale protejate, poate fi utilă zonarea acestor arii pentru a încuraja creșterea densității. Așa cum vom vedea mai târziu, cererea de terenuri și locuințe în aceste zone este destul ridicată.

Figura 13. Cluj-Napoca are un profil al densității de tip „dublu-gaussian"



Sursa datelor: Institutul Național de Statistică și calculele autorilor, care se bazează pe datele recensământului din 2002

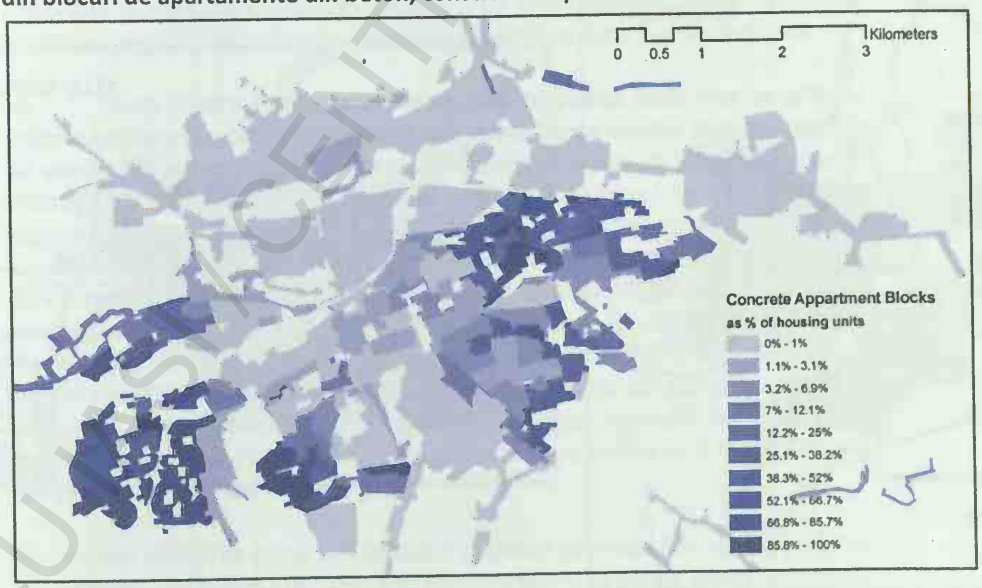
BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

75. **Pentru a avea o imagine mai bună asupra felului în care arată profilul densităţii oraşului Cluj-Napoca, am efectuat o hartă a densităţii oraşului** (vezi mai jos). Într-adevăr, zonele cu cea mai mare densitate sunt cele de la periferie, unde proiectanţi centrali au ridicat blocuri de apartamente din beton. Acest fapt a lăsat oraşul cu o structură urbanistică ineficientă, lucru care afectează vitalitatea economică (pe măsură ce centrele de ocupare a forţei de muncă s-au mutat treptat de pe platforma industrială a oraşului către alte zone), mobilitatea şi transportul, precum şi furnizarea de servicii publice.

Figura 14. Cele mai dense zone ale oraşului Cluj-Napoca sunt cele de la periferie

Sursa datelor: Institutul Naţional de Statistică

Figură 15. Zonele periferice ale oraşului Cluj-Napoca sunt compuse în principal din blocuri de apartamente din beton, construite în perioada comunistă

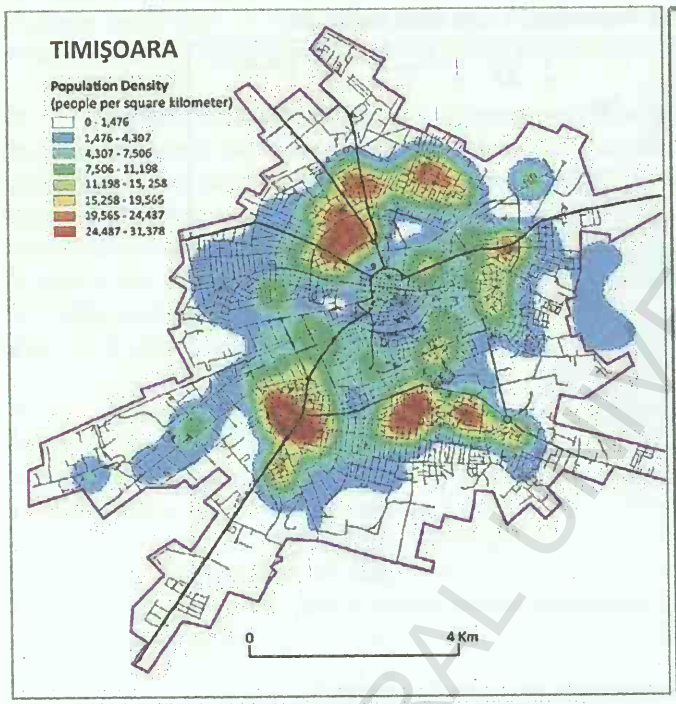


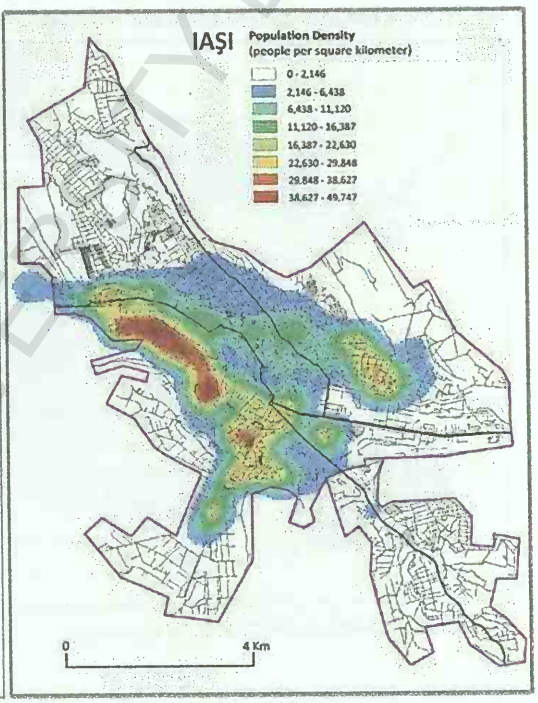
Sursa datelor: Institutul Naţional de Statistică

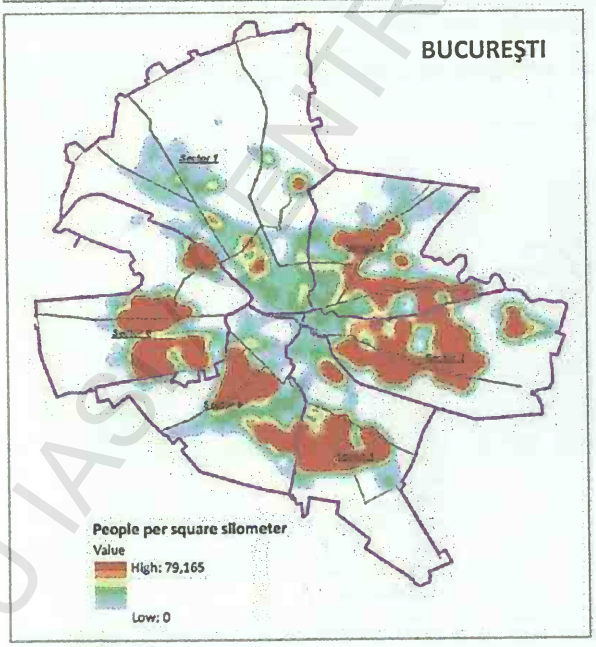
BCU "LUCIAN BLAGA" CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

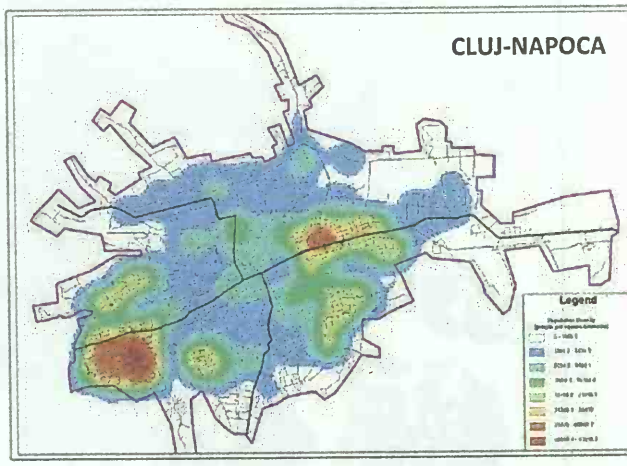
76. Cluj-Napoca nu este singurul oraş care a moştenit acest profil al densităţii din anii comunismului. Marea majoritate a oraşelor din România, care s-au dezvoltat în perioada 1950-1990, prezintă un profil similar, deşi la scară diferită. De la capitală, Bucureşti, şi până la alte oraşe mari din punct de vedere economic cum sunt Timişoara şi Iaşi, profilul de tip „dublu-gaussian" este prezent fără excepţie (vedeţi imaginile de mai jos).

Figură 16. Profilul densităţii în alte oraşe din România









Sursa: MicroMapper

BCU IAŞI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Dimensiunea

77. **Pentru o lungă perioadă de timp, autorităţile locale au încercat să controleze dimensiunea oraşelor, ca metodă de rezolvare a unora dintre consecinţele care veneau odată cu creşterea oraşelor: aglomeraţia, poluarea, criminalitatea, problemele de sănătate, discrepanţele sociale.** Astfel de politici au eşuat de obicei, inclusiv în ţările cu planificare centralizată. Oamenii vor găsi mereu o modalitate de a se deplasa către centrele de oportunităţi dacă îşi doresc asta. Sunt foarte puţine lucruri pe care factorii de decizie le pot face pentru a împiedica acest model.

78. **Cu toate acestea, oraşele nu se dezvoltă încontinuu, din cauza dezeconomiilor de scară care apar imediat ce oraşele ajung la o anumită dimensiune.** Într-un document citat adesea, Vernon Henderson a elaborat un model economic care arată că oraşele vor creşte doar în măsura în care pot genera o bază economică cu valoare înaltă. Mai precis, pe măsură ce oraşele cresc, creşte şi costul traiului în oraş. Călătoriile de serviciu vor deveni din ce în ce mai costisitoare, terenurile şi casele vor deveni din ce în ce mai scumpe, iar chiriile pentru activităţi comerciale vor deveni mai mari. Aceasta înseamnă că oamenii vor trebui să câştige salarii mai mari pentru a locui acolo. Salariile mari pot fi oferite de obicei de sectoarele în care poate fi atins un nivel mai înalt de productivitate individuală. Acesta este motivul pentru care, de exemplu, nu există metropole cu profil minier (pentru că salariile rămân relativ mici în acest sector) iar un oraş cum este New York a putut continua să crească prin trecerea de la producţia manufacturieră (de exemplu, textile) la servicii complexe (de exemplu: finanţe, media, educaţie).

79. **Este greu de prevăzut modul în care oraşele se vor dezvolta, dar ţările mari permit în general dezvoltarea de oraşe de dimensiuni mari.** În general, oraşele de rang înalt (adică oraşele cele mai mari dintr-o ţară) reuşesc să îşi menţină poziţia în fruntea clasamentului şi nu sunt întrecute de un alt oraş decât în cazuri excepţionale (efectele „lock-in" şi „path dependancy" joacă un rol important în menţinerea acestei dinamici). Cu toate acestea, atunci când vine vorba de oraşe de rang inferior, schimbarea ierarhiilor este mai des întâlnită.

80. **Unele dintre forţele care determină creşterea unui oraş se află în mâinile iniţiatorilor de politici publice, dar majoritatea acestor forţe nu depind de aceştia.** În general, un oraş va reuşi să genereze resursele pentru o creştere continuă dacă reuşeşte să genereze un flux stabil de locuri de muncă, ce pot compensa creşterea costurilor de trai. Aceasta înseamnă că structura economică a unui oraş trebuie să fie dinamică şi în continuă evoluţie pentru a se adapta noilor realităţi. Acesta este un proces pe care autorităţile locale nu îl pot întotdeauna influenţa. Ceea ce pot face este să creeze condiţii pentru investiţii continue şi crearea de locuri de muncă – adică o bună calitate a vieţii, acces facil la oportunităţi pentru locuitori, accesul facil la locurile de muncă şi pieţe de desfacere pentru societăţile comerciale, precum şi instituţii puternice care permit oamenilor şi companiilor să se concentreze pe ceea ce îi face să fie cei mai productivi. Bertaud notează:

> *„Faptul că marile oraşe au crescut şi continuă să crească în ciuda politicilor naţionale care le-au fost potrivnice sugerează că ar putea exista un anumit motiv economic puternic în spatele acestei creşteri. Marile oraşe au devenit*

BCU ARHIVA CENTRALA UNIVERSITY LIBRARY

mai productive decât cele mici atunci când au putut să asigure pieţe de muncă eficiente mai mari. [...] O piaţă de muncă mare şi unificată este scopul unui oraş mare. Capacitatea mega-oraşelor de a menţine o piaţă a muncii unificată este adevărata provocare la adresa dimensiunilor acestora. [...] O tipologie viabilă de structură urbană ar trebui astfel să permită mobilitatea totală a muncii în interiorul unei zone metropolitane. Oamenii, indiferent de localizarea acestora în interiorul zonei metropolitane, ar trebui să poată să ajungă, într-un timp rezonabil (să spunem, mai puţin de o oră), în toate zonele în care sunt oferite locuri de muncă."

81. **Este, de asemenea, important să reţinem că marile oraşe îşi creează propriul succes.** Marile oraşe au pieţe mari şi mână de lucru numeroasă şi astfel atrag în mod natural firmele şi capitalurile. Oamenii urmăresc locurile de muncă, confortul şi compania altor oameni. Pe măsură ce oamenii se mută în marile oraşe, la fel fac şi firmele şi capitalul, într-un cerc virtuos care va încuraja creşterea oraşului până în la apariţia dezeconomiilor de scară (adică atunci când salariile medii oferite nu mai pot acoperi costurile de trai, sau când calitatea vieţii este afectată în mod negativ de timpul prea lung petrecut în călătoriile la/de la locul de muncă, aglomeraţia şi poluarea). Astfel, pentru autorităţile locale care administrează marile oraşe, principala sarcină va fi rezolvarea externalităţilor negative ale pieţei (cum ar fi aglomeraţia, poluarea şi preţurile ridicate la terenuri şi chirii). Pentru proiectanţii care lucrează în oraşele cu dimensiuni mai mici, provocarea este să creeze condiţiile care să permită persoanelor, firmelor şi capitalurilor să se mute acolo mai uşor (de exemplu: pieţe funciare şi imobiliare dinamice şi flexibile, investiţii strategice în infrastructură, servicii publice şi alte satisfacţii).

82. **Totodată, există şi alte circumstanţe care pot influenţa gradul de fragmentare al pieţei muncii.** De exemplu, centrele istorice urbane care au puţine atracţii, un nivel înalt al deţinerii de autoturisme proprii şi terenuri ieftine pot încuraja un model de dezvoltare policentric. În schimb, centrele istorice urbane care au multe atracţii, o reţea de transport în comun bine dezvoltată şi o reţea de străzi principale de tip radial pot încuraja un model de tip monocentric. Cu toate acestea, prea puţine oraşe se pot numi 100% monocentrice sau 100% policentrice, iar oraşele din ţările dezvoltate (unde deţinerea de autoturisme private este scăzută şi accesul la terenuri şi case este mai dificil) tind în general să urmeze un model de dezvoltare monocentrică.

Forţele de piaţă care influenţează urbanismul

83. **Oraşele sunt produsul forţelor de piaţă şi al intervenţiilor publice.** ***Forţele de piaţă*** fac referinţă la multitudinea de alegeri individuale pe care le fac oamenii care trăiesc în oraş sau în afara lui– de exemplu decizia de a se muta sau a rămâne pe loc, decizia de a începe o afacere sau de a construi o casă, decizia de a vizita un parc în fiecare zi sau de a merge la cinema o dată pe săptămână, decizia de a mânca în oraş sau de a te întâlni cu prietenii în centrul oraşului sau de a face cumpărături în suburbii, decizia de a locui într-un bloc de apartamente aproape de centrul oraşului sau într-o casă cu mult spaţiu liber în afara oraşului, decizia de a călători la muncă în maşina personală sau cu transportul în comun, decizia de a merge pe jos sau cu autoturismul către locurile de interes din oraş

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

etc. ***Intervenţiile publice*** sunt necesare atunci când una dintre alegerile individuale sau suma unui număr de alegeri individuale creează rezultate care afectează negativ alţi oameni – de exemplu, prin crearea de ambuteiaje care ar putea spori timpul de navetă, generarea de poluare care afectează sănătatea şi bunăstarea tuturor oamenilor care trăiesc în oraş sau în jurul acestuia, perturbarea pieţelor de locuinţe şi limitarea accesului persoanelor sărace la locuinţe ieftine, sau crearea unei structuri spaţiale ineficiente care poate bloca dezvoltarea economică a oraşului.

84. **Un urbanism eficient ar trebui să încurajeze externalităţile pozitive ale pieţelor şi să reducă externalităţile negative.** De fapt, foarte mulţi experţi sunt de părere că planificarea spaţială în general se referă mai curând la cea din urmă. Adică intervenţiile publice sunt necesare pentru a corecta zonele în care pieţele (sau suma alegerilor individuale ale oamenilor) au efecte secundare negative. Adevărul este că, deşi o bună planificare spaţială ar trebui să accepte înţelepciunea alegerilor individuale, ea trebuie, de asemenea, să creeze pârghiile de corectare a situaţiilor în care alegerile individuale nu sunt optime. De exemplu, atunci când piaţa cere densităţi mai ridicate în anumite zone urbane, proiectanţii urbani ar trebui să răspundă prin permiterea unor densităţi mai mari. În acelaşi timp, dacă zona respectivă este reprezentată de o zonă de protecţie culturală sau de un spaţiu verde de care beneficiază toţi cetăţenii, ei ar trebui să se asigure că respectiva zonă este protejată corespunzător. În *The Darwin Economy,* economistul Robert Frank de la Universitatea Cornell ne dă un exemplu foarte bun despre cum alegerile individuale pot fi suboptimale, necesitând intervenţii exterioare. Astfel, pentru un număr de ani, utilizarea căştilor de protecţie nu era obligatorie în cadrul Asociaţiei Americane de Hochei, iar marea majoritate a jucătorilor a decis să joace fără cască. În ciuda riscurilor colective mai mari, faptul că nu purtau căşti le permitea individual să vizualizeze mai bine terenul, îi ajuta să aibă un timp de răspuns mai bun, şi a juca fără cască era sinonim cu o atitudine „bărbătească". Cu toate acestea, atunci când li s-a cerut să voteze dacă ar trebui să fie obligatorii căştile de protecţie sau nu, majoritatea au votat pozitiv. De fapt, au realizat că le-ar fi fost mai bine dacă ar exista o regulă care să-i oblige pe toţi să poarte cască de protecţie. Cu alte cuvinte, a fost creată o regulă (adică o instituţie) pentru a găsi soluţii la o sumă de alegeri individuale suboptime.

85. **Prezentul subcapitol face referire la cele mai importante forţe de piaţă care ghidează planificarea spaţială şi la ce poate face guvernul pentru a încuraja efectele pozitive ale acestora.** În sine, planificarea centralizată se ocupa de rezolvarea ineficienţelor de piaţă, într-un sistem care nu se supunea regulilor de piaţă (planificatorii centrali considerau că piaţa nu era capabilă să genereze rezultate corecte pentru economie şi societate), deşi viaţa de zi cu zi a indivizilor era guvernată de reguli nescrise ale pieţei (cum ar fi negocierea pentru locuinţe în zone mai bune ale oraşului). În oraşele care cresc în mod organic, deciziile referitoare la felul în care vor arăta oraşele şi cum se vor dezvolta ele sunt luate de o multitudine de actori (de preferat de toate persoanele care locuiesc acolo). Planificatorii urbani sunt doar arbitri care stabilesc şi adaptează regulile jocului în funcţie de circumstanţe şi care se asigură că toată lumea respectă aceste reguli. În oraşele cu planificare centralizată, un număr mic de persoane decideau modul în care va fi dezvoltat terenul, unde şi cum se vor plasa clădirile, unde se vor afla locurile de muncă, cum vor călători oamenii către locul de muncă şi

BCU BABEŞ-BOLYAI UNIVERSITY LIBRARY

înapoi acasă. Unele dintre acele alegeri nu au fost greşite la momentul respectiv. Dar nu au reuşit să ia în calcul că oraşele sunt organisme în continuă evoluţie – ele cresc sau se micşorează, au economii în schimbare, iar oamenii au şi ei nevoi şi dorinţe în continuă schimbare. Nici un planificator central nu se aştepta în anii 1980 la căderea comunismului, la dependenţa în creştere de automobilele personale, la progresul tehnologic care a fost posibil datorită industriei IT, sau la nevoia în creştere de mai multe amenităţi urbane cum ar fi restaurantele, barurile, supermarketurile, saloanele de coafură, băncile etc.

86. Varietatea de forţe de piaţă care ar putea fi incluse în această discuţie este foarte largă, dar prezentul raport se concentrează pe acele forţe de piaţă care joacă cel mai important rol în formarea spaţiului urban: pieţele funciare, pieţele imobiliare, costurile şi preţul serviciilor publice.

Pieţele funciare

87. O piaţa funciară cu o bună funcţionalitate joacă un rol important în dezvoltarea oraşelor şi este de o importanţă critică în alocarea de teren urban şi periurban. Astfel, pe baza legii cererii şi a ofertei, terenurile vor fi mult mai scumpe în oraşele bine cotate şi mai ieftine în cele mai puţin populare. În mod similar, în interiorul oraşelor, terenul va fi mai valoros în anumite zone şi mai puţin valoros în altele. De exemplu, în oraşele monocentrice, în centrul oraşului terenul tinde să fie cel mai scump şi devine din ce în ce mai ieftin către periferie. În oraşele policentrice, terenul tinde să fie scump în jurul principalelor centre de activitate, oriunde ar fi localizate acestea.

88. Terenul şi posibilitatea de a determina preţul terenului (pe baza dreptului de proprietate clar şi stabil) reprezintă una dintre părţile majore în păstrarea unei economii de piaţă în bună stare de funcţionare.[18] Amenajarea şi dezvoltarea teritorială sunt în mod inexorabil influenţate de teren şi caracteristicile acestuia (preţ, structura proprietăţii, localizarea geografică etc.).

89. În timpul comunismului, terenul din interiorul şi din jurul oraşelor din România avea două caracteristici principale: nu avea, practic, nicio valoare (în sensul în care proiectanţii centrali nu luau în calcul valoarea terenul din oraş atunci când luau decizii de dezvoltare urbană) şi **era în proprietatea statului** (neoferind părţilor interesate locale nicio opţiune pentru a răspunde în mod flexibil dinamicii locale). Utilizările terenului erau practic alocate după bunul plac al planificatorilor centrali. Erau efectuate proiecte etalon pentru toate oraşele, iar vecinătăţile erau proiectate şi construite en-gros. Preferinţele individuale nu jucau niciun rol, iar casele erau alocate de obicei în funcţie de cât de aproape erau de locul de muncă.

90. Cu toate acestea, în oraşele cu economie de piaţă, terenul este tranzacţionat liber de agenţi care sunt consideraţi cei mai buni evaluatori ai celor mai favorabile locaţii pentru a-şi creşte profitabilitatea şi bunăstarea. Proiectanţii urbani din oraşele care respectă economia de piaţă sunt doar nişte gardieni, asigurându-se că profitabilitatea şi bunăstarea unora nu afectează

[18] Vezi De Soto, Hernando. 2003. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else.* Basic Books

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

negativ profitabilitatea şi bunăstarea altora. Regulile de zonare, de exemplu, se asigură că o fabrică de arsenic nu este poziţionată lângă o şcoală. În mod similar, reglementările privind coeficientul de utilizare al terenului (CUT) sunt gândite pentru a asigura că un zgârie-nori nu este construit în mijlocul unei zone cu case, iar legile de protecţie istorică vor garanta că o clădire istorică nu este distrusă fără discernământ.

91. **În acelaşi sens, planificatorii urbani lucrează cel mai adesea ca intermediari între părţile unui oraş aflate în dezacord.** În cadrul acestui rol, ei reduc costurile de tranzacţionare şi cresc fluxul de informaţie în cazul în care doar drepturile de proprietate nu pot asigura ajungerea la un compromis. De exemplu, comunităţile care locuiesc în preajma unui aeroport s-ar putea plânge de zgomotul produs de avioane. Proiectanţii centrali ar putea negocia cu autorităţile aeriene pentru reducerea zgomotului produs de aterizarea avioanelor (de exemplu prin schimbarea punctului de intrare al avioanelor) şi ar putea zona terenul din jurul aeroportului pentru a preveni construirea de alte locuinţe. Un bun planificator urban trebuie să ştie în primul rând că un oraş nu poate fi niciodată proiectat în mod optim. Alain Bertaud susţine în mod elocvent:

> *„Datorită complexităţii factorilor aflaţi în schimbare, care influenţează mobilitatea muncii, nu este posibilă proiectarea unei structuri a oraşului care să optimizeze în mod permanent mobilitatea muncii şi a bunurilor. Forţele evoluţioniste darwiniene pun o presiune constantă asupra structurilor teritoriale. Pe măsură ce tehnologia şi parametrii economici se schimbă în timp, structura teritorială a oraşului evoluează către creşterea eficienţei doar în situaţiile în care gospodăriile şi firmele pot face multiple compromisuri între locaţie, mijloc de transport şi consumul de teren. Într-o piaţă cu o bună funcţionalitate, distribuţia teritorială a preţurilor terenurilor reflectă o multitudine de preferinţe ale consumatorilor, aflate în concurenţă. [...] Pentru a se asigura că structurile teritoriale urbane rămân eficiente, guvernele trebuie să permită pieţelor funciare să funcţioneze cu cât mai puţine distorsiuni posibil."*[19]

92. **Astfel, terenul din interiorul oraşului trebuie să poată fi tranzacţionat în mod liber.** Drepturile de proprietate trebuie garantate şi costurile de tranzacţionare pe pieţele funciare (de exemplu, costurile pentru găsirea proprietarului unei parcele de teren) trebuie să fie reduse. Trebuie să existe un echilibru între terenurile deţinute de stat (necesare pentru proiectele publice cheie) şi terenurile în proprietate privată (necesare pentru dezvoltarea organică a oraşului). Mai mult decât atât, proiectanţii trebuie să urmărească semnalele de preţ (preţurile caselor şi chiriile) atunci când concep proiectele teritoriale. Zonele în care preţurile terenurilor şi caselor sunt ridicate pot beneficia de o zonare cu densitate mai înaltă. Zonele în care preţurile terenurilor şi caselor sunt scăzute pot suporta mai uşor zonări cu densitate mai redusă.

93. **Multe dintre construcţiile urbane din România au fost ridicate în absenţa pieţelor funciare.** Noile construcţii au respectat proiectele realizate de

[19] Bertaud, Alain. 2010. *The Development of Russian Cities: Impact of Reforms on Spatial Development.* Proiect de raport. Washington, DC: World Bank.

BCU INSTITUTIONAL UNIVERSITY LIBRARY

proiectanţii centrali, iar utilizările nu au fost alocate în manieră dinamică. De obicei, zonele cu densităţi ridicate au fost construite aproape de clădirile industriale pentru a facilita transportul de la locul de muncă către casă şi invers. Utilizările terenurilor acopereau de obicei o gamă limitată – de cele mai multe ori vizau locuinţe, anumite facilităţi comunitare (cum ar fi magazinele de cartier, şcolile, centrele de sănătate) şi fabricile industriale. Datorită faptului că oraşele din România se ghidează acum după principii de piaţă, va fi important să se remedieze unele dintre ineficienţele inerente ale planificării centralizate.

94. **Căderea comunismului şi apariţia pieţelor au surprins oraşele din România cu structuri relativ rigide.** Cel mai important, marile zone de locuinţe au fost lăsate în locuri în care alte utilizări ar fi mult mai eficiente acum (cum ar fi o clădire de birouri) şi cu o structură a proprietăţii (fiecare persoană deţine propriul apartament) care face dificilă reconstrucţia acestor zone. Astfel, noile societăţi prestatoare de servicii, domeniu care cunoaşte cea mai rapidă dezvoltare în economia României, suportă presiuni importante în găsirea de suficient spaţiu de birouri în centrul oraşelor şi, în consecinţă, un nou fenomen, cel al „firmelor de apartament", a devenit predominant în economiile urbane.

95. **În mod similar, întregi zone de locuinţe au fost construite în perioada comunistă fără a se ţine seama de multitudinea de facilităţi pe care noua economie şi oamenii o necesită.** De exemplu, nu au existat suficiente spaţii pentru bănci, companii de asigurări, restaurante, pizzerii, baruri, supermarketuri, saloane de coafură şi aşa mai departe. Toate acestea au fost obligate să găsească spaţiu prin înlocuirea spaţiilor de locuit (de obicei apartamente aflate la parter) cu noi utilizări – aşa cum se arată în figura de mai jos. Aceste „adăugiri" sunt de obicei văzute ca cicatrici pe obrazul oraşului– adăugiri inestetice şi haotice la spaţiul urban. Şi, deşi aceste adăugiri sunt de cele mai multe ori neplăcute ochiului, ele reflectă o dinamică foarte puternică a pieţei – de exemplu, atunci când vine vorba de magazine alimentare, frizerii sau ateliere de reparaţii, caracterul de convenabilitate este foarte important. Adică oamenii nu doresc să piardă mult timp pentru a cumpăra alimente, pentru a se tunde sau pentru a-şi repara pantofii. Astfel, în loc să fie interzisă convertirea spaţiilor de locuit în spaţii pentru servicii, autorităţile locale ar trebui să gândească reguli de urbanism eficiente pentru a reduce distanţa medie către facilităţi. În acest sens, o strategie de utilizare a terenurilor flexibilă şi dinamică, permiţând utilizările mixte este indicată în mai toate oraşele.

Figura 17. În aproape toate oraşele din România, oamenii au ajustat utilizările rigide prevăzute de planificatorii centrali unui nou set de nevoi aflate în evoluţie (cum ar fi magazinele de la colţul blocului)

Sursa: Norc.ro Street View

BCU "CAROL I" CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

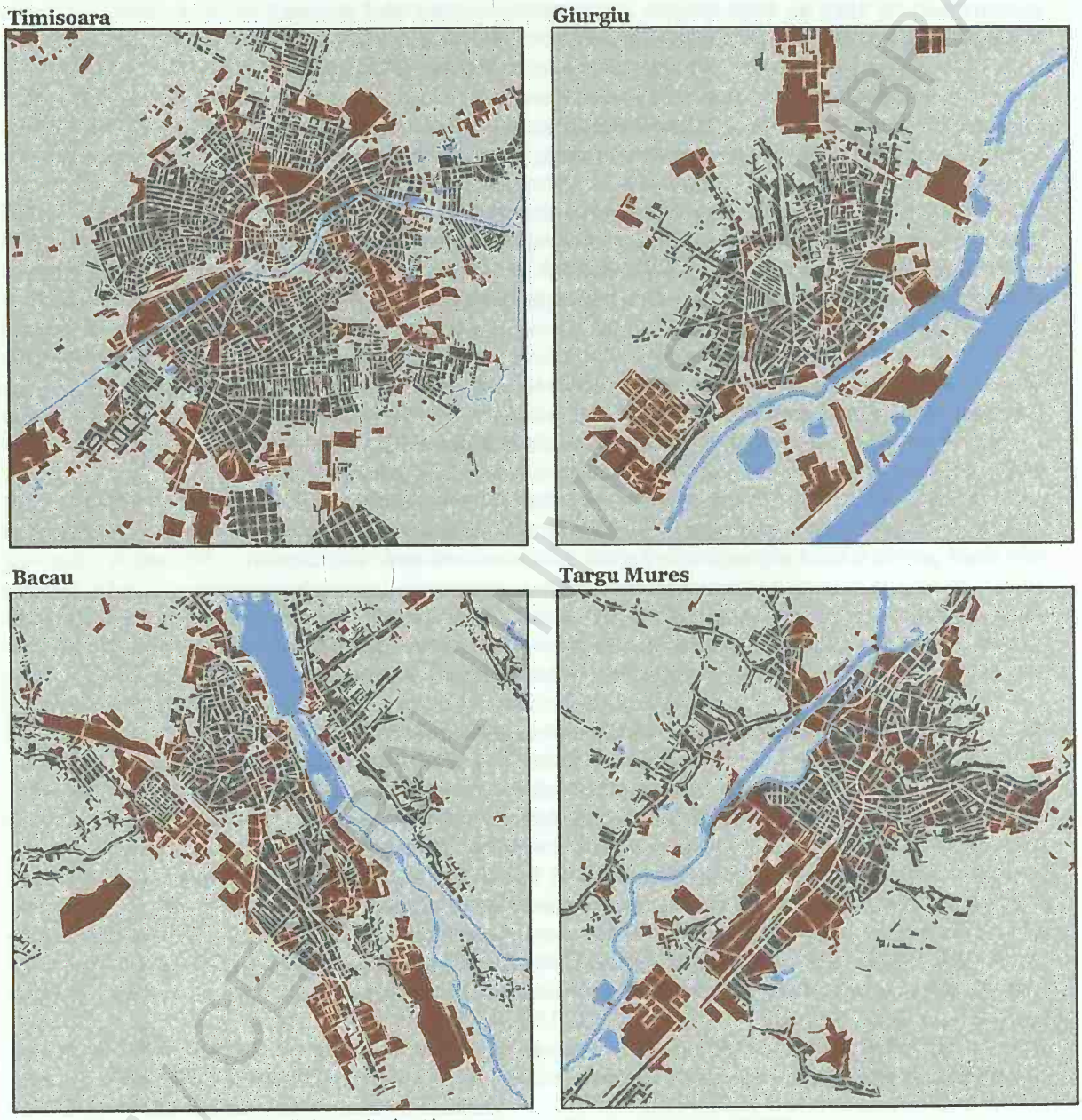
96. **Concentrarea pe industrie şi dezvoltare industrială în anii premergători lui 1989 au lăsat oraşele din România cu zone mari de teren industrial care este localizat de multe ori în zone centrale.** Aşa cum arată hărţile de mai jos, aceste zone industriale ocupă terenuri care ar putea aduce oraşelor mai multe beneficii dacă ar fi convertite către alte utilizări. De asemenea, ele formează o barieră urbană care forţează expansiunea oraşului în alte direcţii. Unele dintre fostele platforme industriale sunt acum împărţite şi folosite de mai multe societăţi mai mici; unele cuprind zone semnificative de teren nefolosit sau folosit sub valoarea sa; şi multe sunt abandonate. De cele mai multe ori, aceste terenuri sunt poluate de anii de producţie industrială (ceea ce necesită remediere), dar au, de asemenea, şi infrastructură (drumuri, transport public, alimentare cu apa şi canalizare), ceea ce le face foarte atrăgătoare în sensul unei reconstrucţii.

97. **Este important ca toate autorităţile locale să aibă un inventar complet al tuturor parcelelor de teren din interiorul oraşului.** Acest inventar ar trebui să permită oficialităţilor publice să aibă o imagine clară a parcelelor care sunt nefolosite, sunt utilizate parţial, poluate sau aflate în proprietate publică şi care pot fi folosite pentru proiecte de dezvoltare strategică. Terenul este cel mai important capital pentru dezvoltarea unui oraş, iar administrarea sa eficientă este vitală pentru o bună amenajare teritorială. Prin reciclarea terenurilor care nu sunt folosite la potenţialul lor maxim, autorităţile locale pot opri sau reduce nevoia de dezvoltare pe alte terenuri în zona periurbană şi suburbană. Cu toate acestea, acest lucru necesită un sistem de carte funciară foarte bine pus la punct şi un cadastru digitalizat, ambele fiind resurse încă rare în oraşele din România.

98. **În general, oraşele din Europa de Est sunt cunoscute ca având o rată mai ridicată a terenurilor dedicate utilizării industriale decât omoloagele lor din Europa Occidentală.** Din păcate, este dificilă găsirea de date comparabile care să evidenţieze această dinamică. Unul dintre puţinele studii care au arătat alocarea greşită a terenurilor către utilizarea industrială în cazul oraşelor planificate centralizat este studiul lui Bertaud „The Spatial Structure of Central and Eastern European cities: More European than Socialist". Acest studiu a arătat că în timp ce majoritatea oraşelor vestice şi-au convertit terenurile către noi utilizări, oraşele care au fost în trecut planificate centralizat au încă zone mari de terenuri industriale în interiorul graniţelor lor. De exemplu, în St. Petersburg şi Sofia, aproape 44% şi, respectiv, 27% din terenul urban este destinat industrilor manufacturiere. Londra şi Parisul, pe de altă parte, posedă numai 5% teren destinat unor asemenea utilizări.

BCU IASI - TECHNICAL UNIVERSITY LIBRARY

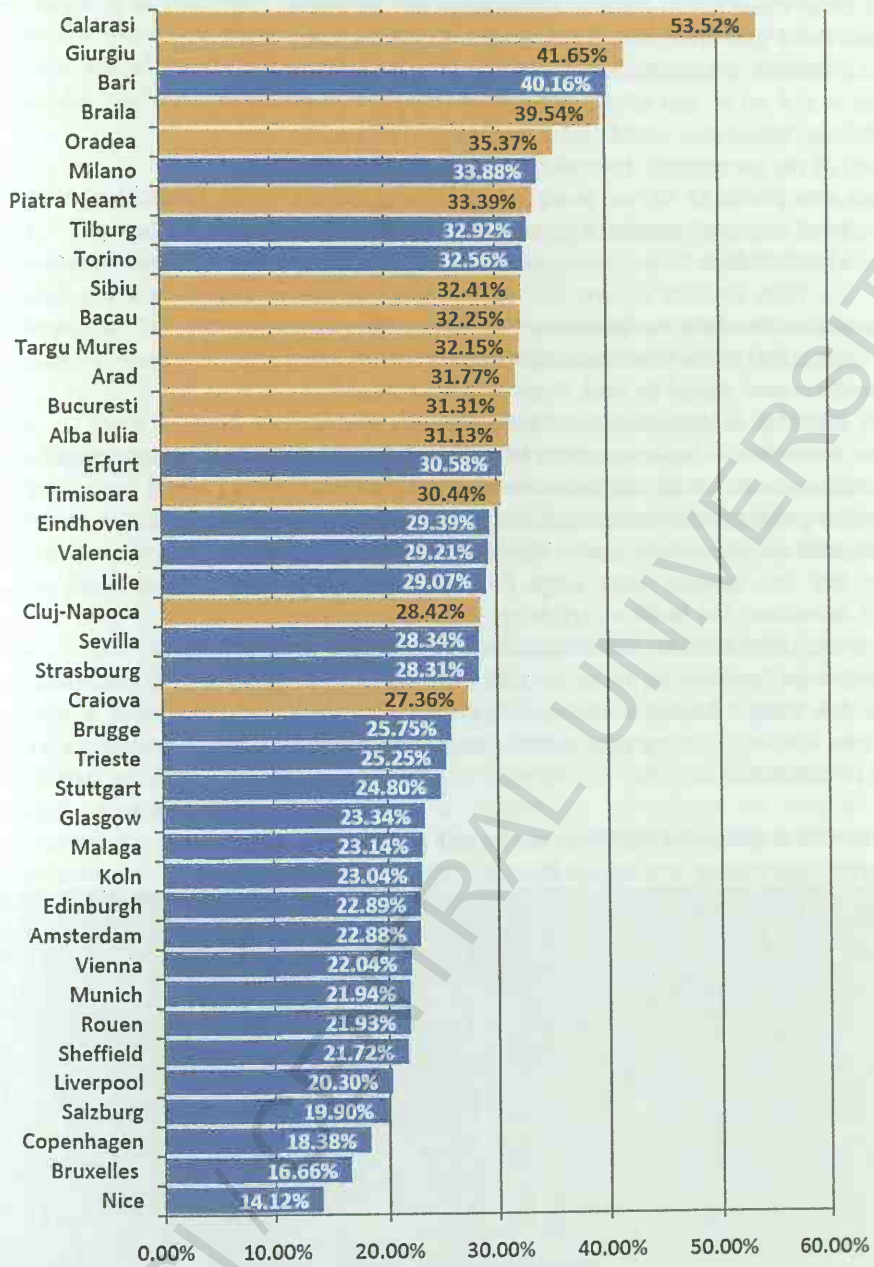
Figura 18. Zonele industriale acoperă porţiuni semnificative de teren în oraşele din România



Sursa datelor: Agenţia Europeană de Mediu (EEA)
Notă: Datele furnizate de EEA au reunit utilizările industriale, comerciale, publice şi militare. Astfel, hărţile de mai sus ar putea include şi parcele de teren care nu au o destinaţie industrială clară.

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Figura 19. Oraşele din România posedă încă zone importante de terenuri cu destinaţie industrială



Sursa: Agenţia Europeană de Mediu

99. Comparaţiile între oraşe în ceea ce priveşte utilizarea terenurilor sunt, aşa cum se ştie foarte bine, foarte dificil de realizat din cauza diferitelor metodologii utilizate pentru desemnarea utilizărilor terenurilor. Pentru a depăşi această provocare, UE şi-a asumat sarcina ambiţioasă de a colecta indicatori standardizaţi, inclusiv indicatori teritoriali, dintr-un număr mare de oraşe din statele membre şi ţările în curs de aderare. Aceşti indicatori vor permite facilitatea comparaţiilor între oraşe. Cifrele de mai sus includ date

BCU IASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

extrase cu ajutorul indicatorilor teritoriali. Se observă imediat că oraşele din România, prin comparaţie cu omoloagele lor din Europa Occidentală, deţin o zonă disproporţionată de teren industrial în interiorul graniţelor lor. Se poate presupune că nu tot acest teren este utilizat la potenţial maxim şi că poate necesita reconstrucţie. Ca o notă de precauţie, este important să subliniem din nou că datele provenite de la EEA nu au fost diferenţiate pe utilizări, iar zonele industriale au reunit utilizările industriale, comerciale, publice şi militare. Cu toate acestea, este evident că din perspectivă teritorială, proporţia terenurilor alocate utilizării comerciale este posibil să fie mai mare în oraşele occidentale, ceea ce subliniază faptul că terenul industrial reprezintă o provocare semnificativă pentru oraşele din România.

100. În timp ce oraşele din România au zone mari de teren industrial (nefolosit sau folosit sub capacitate) aflate foarte aproape de centrul oraşelor, parcelele disponibile la periferie sunt destul de mici. Acestea sunt reprezentate de benzi înguste de teren agricol şi au fost divizate şi subdivizate de-a lungul anilor, pe măsură ce au fost transmise de la un proprietar la celălalt şi ca urmare a reformei pentru restituirea terenurilor după căderea comunismului. Problema este că aceste fâşii de pământ pot fi sub forma unor parcele lungi mai eficiente pentru uzul agricol, dar departe de a fi optime pentru noi aşezări urbane. Aşa cum subliniază figura de mai jos, absenţa unor pieţe funciare eficiente şi efective, care ar permite o asamblare mai facilă a parcelelor, şi în absenţa unor reglementări de amenajare teritorială corecte, proiectarea ia forme ciudate. În esenţă, dezvoltatorii achiziţionează parcele de teren pe care înghesuie cât de multe clădiri pot, fără să dea atenţie felului în care proiectele lor afectează mediul din jurul lor şi, de cele mai multe ori, cu prea puţină consideraţie pentru aspectele de conectivitate şi mobilitate.

Figura 20. Expansiunea urbană a oraşelor din România are de cele mai multe ori loc pe fâşii de teren agricol, aşa cum se întâmplă în Floreşti, Cluj

Sursa: Google Earth

101. Un alt aspect important legat de pieţele funciare este reprezentat de situaţia incertă a titlurilor de proprietate şi a sistemului naţional de cadastru. Pe scurt, nu este clar cine este proprietarul cărui teren, iar procesul de restituire a proprietăţilor, care a început după 1989, este departe de a fi finalizat. În absenţa unor titluri clare de proprietate şi fără a avea o înţelegere precisă

BCU BABEŞ-BOLYAI UNIVERSITY LIBRARY

asupra locului unde este situat terenul unei persoane şi între care graniţe se întinde acesta, este dificil să avem pieţe funciare funcţionabile, cumpărătorul temându-se de pretenţiile ulterioare asupra terenului. Astfel, este important să finalizăm munca începută de Agenţia Naţională de Cadastru: cartografierea tuturor parcelelor de teren din România, digitalizarea datelor şi asigurarea accesului facil la aceste informaţii oricui este interesat.

Pieţele imobiliare

102. Preţul locuinţelor şi al chiriilor, ca şi preţul terenurilor, este unul dintre barometrele cheie care ar trebui folosite de planificatorii urbani. Aceste preţuri arată care sunt zonele pe care oamenii le preferă cel mai mult (de exemplu, un loc aflat aproape de un nou centru de ocupare a forţei de muncă, cum ar fi o mare clădire de birouri), dar şi zonele care sunt evitate.

103. Dacă terenul este foarte important pentru dezvoltarea oraşului, locuinţele sunt foarte importante pentru funcţionarea acestuia. Ele adăpostesc sângele unui oraş – oamenii din el. Ca şi în cazul oricărui organism viu, cu cât calitatea locuinţelor este mai bună, cu atât mai bine le este oamenilor care locuiesc acolo şi cu atât mai capabil va fi oraşul să atragă şi să menţină capital uman bine instruit.

104. Din păcate, calitatea nu a fost un punct important pe agenda de lucru a planificatorilor din comunism. Locuinţele trebuiau construite ieftin şi repede pentru a satisface populaţia în creştere rapidă, precum şi masiva şi uneori forţata relocare a acesteia din zonele rurale către cele urbane. Pe măsură ce tehnologiile de producere a locuinţelor s-au îmbunătăţit, calitatea locuinţelor a scăzut. Singura calitate salvatoare a locuinţelor construite în timpul comunismului era aceea că erau ieftine. Totuşi, multe blocuri de apartamente au fost construite cu termen de valabilitate redus (unele având termen de expirare de până la 30 de ani); erau prost izolate, interioarele arătau dezolant; existau puţine spaţii comune; holurile, scările şi ascensoarele erau de cele mai multe ori lipsite de estetică şi insalubre. Multe dintre construcţiile terminate în acei ani aveau termene de valabilitate de mai puţin de 15-25 de ani şi multe dintre ele nu ar mai trebui locuite în prezent din cauza riscurilor de siguranţă şi a nivelului prea ridicat al costurilor de întreţinere şi trai.

105. De la Râul Elba, în Germania de Est, şi până la Vladivostok, în estul Rusiei, s-au construit 53 de milioane de astfel de apartamente care au adăpostit aproape 170 de milioane de oameni.[20] Ponderea acestui tip de locuinţe în stocul total de locuinţe variază de la o ţară la alta, ajungând până la 56% în zona urbanizată a URSS şi la 26% în România. Amprenta la sol a acestor clădiri cu funcţionalitate precară este uluitoare, acoperind suprafaţa unei ţări de dimensiuni mici. Reabilitarea acestor blocuri prefabricate de apartamente va reprezenta una dintre cele mai importante sarcini ale iniţiatorilor de politici publice la nivel naţional în toată Europa de Est.

[20] Knorr-Siedow. 2000. *Perspectivă prezentă şi viitoare asupra marilor imobile de locuinţe. Academia Europeană de Dezvoltare Urbană.*

BCU IAŞI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Tabelul 3. O parte semnificativă a persoanelor din România trăiesc în blocuri de locuinţe comuniste

Situaţia blocurilor de locuinţe în Europa de Est, în 1990

Ţara	% din locuinţe construite între 1960 şi 1990	% din totalul locuinţelor existente în 1990	Amprenta la sol (mil. m^2) a marilor imobile de locuinţe
Bulgaria	55,00%	27,00%	64,7
Cehoslovacia	66,00%	36,00%	189,7
Polonia	61,00%	35,00%	345,7
România	**49,00%**	**26,00%**	**136,4**
URSS	64,00%	56,00%	3.133,1
Ungaria	52,00%	29,00%	106,1

Sursa: http://www.eaue.de/Housing/housfut.htm; UNECE; UNEP; EEA; Banjanovic, 2007; şi calculele autorilor

106. Dacă luăm în calcul oraşele în mod individual, ponderea marilor imobile în stocul total de locuinţe este cu atât mai mare. De exemplu, numărul mare al populaţiei rurale (45% din total) diluează importanţa locuinţelor din panouri prefabricate din zonele urbane. Dacă totuşi privim capitala, Bucureşti, marile imobile de locuinţe reprezintă 82% din stocul total de locuinţe – una dintre cele mai ridicate cote din Europa.

Tabelul 4. Proporţia locuitorilor care trăiau în marile ansambluri de locuinţe în anul 1995, în oraşele selectate

Oraşul	Ţara	Populaţia	% în mari ansambluri de locuinţe
Bucureşti	**România**	**2.045.000**	**82,00%**
Bratislava	Slovacia	452.000	77,00%
Klaipeda	Lituania	203.000	70,00%
Lublin	Polonia	355.000	67,70%
Katowice	Polonia	351.500	60,00%
Sofia	Bulgaria	1.192.700	60.00%
Varşovia	Polonia	1.637.550	56.00%
Tallinn	Estonia	434.763	55,00%
Tartu	Estonia	103.907	55,00%
Kaunas	Lituania	418.700	51,60%
Budapest	Ungaria	1.906.800	38,00%
Praga	Republica Cehă	1.209.855	32,00%
Ljubljana	Slovenia	296,621	24,10%

Sursa: Academia Europeană pentru Mediul Urban

107. Aceste mari ansambluri de locuinţe erau de fapt doar nişte dormitoare verticale de o calitate îndoielnică, cu valori stabilite în mod artificial şi arbitrar. În ultimii ani, piaţa locuinţelor a început să funcţioneze mult mai bine, iar apartamentele construite în timpul comunismului reprezintă în majoritatea oraşelor cea mai ieftină parte disponibilă a domeniului imobiliar. În afara situaţiei în care sunt aflate într-o locaţie bună, oamenii preferă în general clădirile vechi (construite înainte de comunism) sau clădirile mai noi. Aşa cum vom vedea mai târziu, preţurile de vânzare şi chiriile (unul dintre cele mai importante barometre de piaţă) pentru locuinţele comuniste sunt printre cele mai scăzute în oraşele din România.

BCU BUCHAREST CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

108. O altă caracteristică distinctă a locuinţelor din oraşele României este faptul că acestea sunt în mare parte proprietate personală, iar preţul chiriilor este relativ scăzut. După 1989, mare parte a stocului de locuinţe disponibil a fost oferit spre vânzare, de obicei la preţuri foarte scăzute, pentru că nu existau mecanisme reale de piaţă în funcţiune pentru a evalua valoarea reală a acestor apartamente. Aceasta a condus la ponderi foarte ridicate ale proprietăţii private – la fel ca în multe state est-europene (vezi cifrele de mai jos). În timp ce proprietatea asupra locuinţelor prezintă multe beneficii (oferă oamenilor stabilitate, este o formă de depozitare a valorii şi poate fi folosită pentru obţinerea unui credit), ea poate avea, de asemenea, şi efecte secundare negative. Atunci când ponderea locuinţelor deţinute în proprietate este mare, piaţa chiriilor poate avea de suferit, iar atunci când piaţa chiriilor este în suferinţă, oamenilor le este mai greu să urmărească oportunităţile şi să se mute dintr-o zonă în alta.

Figura 21. Procentul de locuinţe aflat în proprietate personală

Sursa: UNECE

109. Un alt efect secundar negativ al evoluţiilor rapide de după 1989 este modificarea spaţiilor publice în interiorul şi în jurul blocurilor de apartamente. În lipsa unor reguli clare în acest sens, oamenii au schimbat interiorul şi exteriorul apartamentelor lor aşa cum au găsit de cuviinţă. Cu toate acestea, atunci când există reglementări clare de amenajare urbană, astfel de modificări nu sunt de obicei permise. Motivul este relativ simplu: exteriorul clădirilor reprezintă spaţiu public şi ar trebui tratat ca atare. În plus, există şi consecinţe economice ale acestor modificări. De exemplu, dacă cineva modifică exteriorul apartamentului său, ar putea scădea valoarea tuturor apartamentelor din jurul său. Atunci când oamenii aleg locul în care să locuiască, de cele mai multe ori preferă locuri plăcute din punct de vedere estetic.

BCU IASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Figura 22. Modalitatea în care oamenii au interpretat proprietatea privată a condus adesea la rezultate îndoielnice

Sursa: Norc.ro Street View

110. În consecinţă, alegerea făcută de o familie poate afecta bunăstarea tuturor locuitorilor acelui bloc de locuinţe, valoarea apartamentelor acestora şi chiar şi baza de impozitare a oraşului. Astfel, există nevoia unor reglementări de urbanism mai clare şi asociaţii de proprietari mai puternice, care să reglementeze schimbările permise la exterioarele clădirilor şi să conserve sau să sporească valoarea locuinţelor. Aşa cum subliniază imaginea de mai sus, lipsa unor reglementări şi planificări puternice, care să guverneze utilizarea bunurilor publice, conduce la rezultate sub nivelul optim şi inestetice şi, de multe ori, la încălcări ale standardelor de siguranţă. În cele mai multe ţări din lumea civilizată, un set normativ de reguli este considerat de o importanţă critică pentru dezvoltarea durabilă a oraşului. Aceste reguli reprezintă o modalitate de abordare a ineficienţelor de piaţă. Reglementările oraşului sunt la rândul lor dublate de reglementările asociaţiilor de locatari, care dictează ce modificări interne şi externe sunt permise asupra clădirilor.

111. Lipsa implementării şi respectării unor reguli urbane distorsionează funcţionarea pieţelor imobiliare. De fapt, cu cât interiorul şi exteriorul clădirilor este mai deteriorat, ca într-o situaţie tipică de „tragedie a bunurilor comune", cu atât mai puţin căutate devin aceste zone, dând naştere la ceea ce unii planificatori urbani au numit „mahalale verticale". Aceasta poate avea ca efect suburbanizarea oraşelor, golind centrele oraşelor, aşa cum s-a întâmplat în aglomerările urbane din America. Pentru a evita aceste situaţii, este important ca autorităţile locale să realizeze că exteriorul clădirilor nu este doar un element estetic, ci şi unul economic foarte important, care influenţează valoarea locuinţelor, terenurilor şi a altor bunuri din zonă.

112. Mai mult decât atât, calitatea unui cartier influenţează valoarea impozitelor pe proprietate care pot fi colectate. Dacă impozitul pe proprietate va deveni o sursă importantă de venit pentru bugetele locale ale oraşelor din România, autorităţile locale vor trebui să investească mai mult în crearea unui set de reglementări pentru o dezvoltare urbană sănătoasă şi pentru o bună întreţinere a clădirilor şi chiar să extindă baza de calcul a impozitului. Oricum

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

sistemul de impozitare a proprităţii pe zone fiscale şi nu pe valoarea de piaţă a proprietăţii nu reflectă echitabil valoarea impozitului impus.

Figura 23. Majoritatea cartierelor construite în timpul comunismului arată la fel

Sursa: Bing Map

113. Lipsa calităţii locuinţelor construite în timpul comunismului este dublată de lipsa diversităţii. Cine a văzut un cartier comunist, le-a văzut pe toate. Proiectanţii centrali au „asamblat" aceste cartiere având singurul scop de a adăposti oameni, şi nu de a crea medii plăcute pentru locuit. Nevoile şi dorinţele oamenilor nu au fost luate în considerare. Majoritatea oamenilor au primit acelaşi apartament de 2-4 camere standard într-o clădire anostă, într-un cartier anost. Figura de mai sus este reprezentativă în acest sens. Deşi reprezintă un cartier din Ploieşti, ar fi putut fi din orice oraş mare din România.

114. Lipsa diversităţii este, la rândul său, dublată de lipsa unor tipuri diferite de clădiri. În *The Death and Life of Great American Cities* (*Moartea şi viaţa marilor oraşe americane*), Jane Jacobs observă în mod eminent importanţa clădirilor vechi în susţinerea cartierelor dinamice şi diversificate (argumentul său reprezintă totodată o critică aspră la adresa mişcării de reînnoire urbană, foarte populară printre planificatorii urbani din SUA la momentul respectiv). Clădirile vechi tind să fie amortizate în întregime şi pot fi închiriate mai ieftin decât spaţiile din clădirile noi (care trebuie să acopere costurile de construcţie şi astfel au chirii mai mari). O combinaţie de clădiri noi şi vechi permite cartierelor să adăpostească o varietate largă de utilizări, prin oferta mai diversificată de spaţii de închiriat. Astfel, magazinele de antichităţi şi anticariatele pot exista şi prospera alături de o bancă sau de un lanţ de restaurante. Aşa cum spunea Jane Jacobs:

> *„Dacă priveşti în jur, poţi observa că numai activităţile care sunt bine înrădăcinate, care produc un venit mare, sunt standardizate sau foarte bine subvenţionate îşi pot permite, în general, să suporte costurile unei construcţii noi. Lanţurile de magazine, lanţurile de restaurante şi băncile îşi pot desfăşura activitatea în clădiri noi. Dar barurile de cartier, restaurantele cu specific şi casele de amanet merg către clădirile vechi. [...] În ceea ce priveşte ideile cu adevărat noi, are de orice fel –*

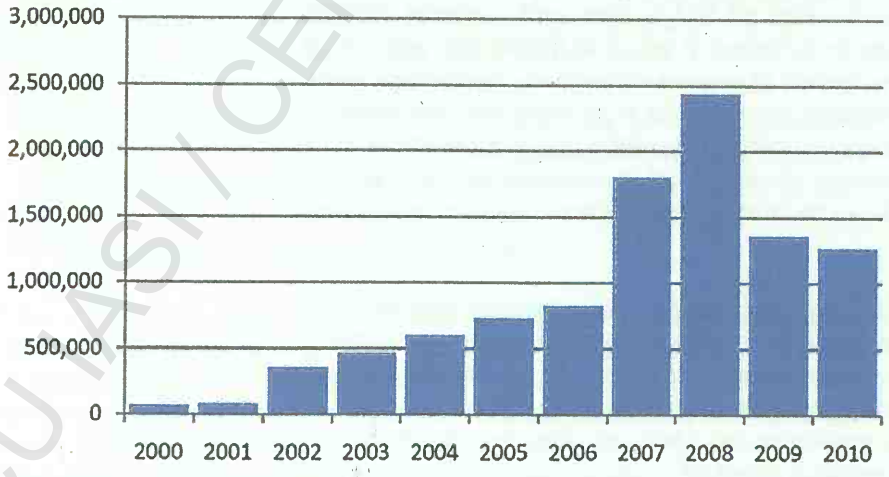
indiferent de cât de profitabile se dovedesc a fi până la urmă unele dintre ele sau cât de aducătoare de succes – nu există spaţiu de manevră pentru asemenea încercări riscante, erori şi experimente în economia cu mari cheltuieli de regie pe care o presupun noile construcţii. Ideile vechi pot uneori fi generate în clădiri noi, [dar] ideile noi mai întotdeauna sunt generate în clădiri vechi."

115. **Cartierele proiectate centralizat au foarte puţine clădiri vechi, sau chiar niciuna, şi o varietate limitată a structurilor urbane.** În afara blocurilor de apartamente îmbătrânite, nu există alte clădiri aflate la stradă care s-ar putea transforma în zone comerciale. Mai mult decât atât, există prea puţin spaţiu în care să capete formă şi să înflorească noile afaceri. Din moment ce există o mare lipsă de spaţii de birouri în cartierele proiectate centralizat, oamenii au improvizat soluţii. Astfel au apărut firmele de apartament – microîntreprinderi care sunt conduse din locuinţa proprietarului sau în apartamente închiriate. Deşi poate nu are prea mare importanţă, aceste spaţii îşi servesc scopul cu prisosinţă pentru anumite utilizări (cum ar fi producţia *software*), dar sunt inadecvate pentru alte utilizări (cum ar fi afacerile care necesită mai multă vizibilitate).

Costurile şi preţurile serviciilor publice

116. **Infrastructura de servicii publice joacă un rol important în felul în care se dezvoltă un oraş.** Drumurile, alimentarea cu apă, canalizarea, sistemele de transport public etc., pot fi folosite în mod strategic pentru a dirija extinderea unui oraş. Pentru a sigura eficienţa, costul furnizării acestor servicii publice trebuie menţinut la nivel redus (de exemplu, transportul public este cu atât mai profitabil cu cât oraşul este mai dens şi mai compact), iar stabilirea preţurilor trebuie menţinută la nivelul pieţei. Dacă preţul pentru livrarea serviciilor publice este menţinut scăzut în mod artificial, aceasta poate conduce la modele de dezvoltare nedurabile. De exemplu, dacă un bilet pentru transportul în comun costă la fel pentru o persoană care călătoreşte de la periferie ca şi pentru una care vine de oriunde din oraş, se creează prea puţine stimulente pentru ca oamenii să caute locuinţe mai aproape de centrul oraşului.

Figura 24.Numărul autoturismelor noi înregistrate în România



Sursa: Institutul Naţional de Statistică

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

117. O altă problemă prezentă în oraşele din România este lipsa locurilor de parcare. Cartierele proiectate centralizat au fost dezvoltate într-o epocă în care autoturismele proprietate particulară erau foarte puţine. După 1989, numărul de autoturisme proprietate particulară a crescut în ritm rapid (vezi figura de mai sus). Din păcate, crearea de spaţii de parcare suplimentare nu a ţinut pasul cu numărul de noi autoturisme.

118. Lipsa locurilor de parcare a condus la construirea de structuri pentru parcări temporare în majoritatea cartierelor proiectate centralizat, precum şi la obiceiuri de parcare ilegală. Aşa cum indică imaginea de mai jos, garajele improvizate ocupă de obicei spaţii care ar putea fi folosite pentru alte funcţii publice, mai valoroase – de exemplu locuri de joacă, zone verzi, sau centre comunitare. De cele mai multe ori, oamenii care îşi parchează maşinile în oraş plătesc o suma foarte mică pentru asta. Aceasta distorsionează modul în care este folosit terenul, conducând la supraaglomerarea spaţiilor publice valoroase. Faptul că parcarea este de cele mai multe ori nevalorificată la nivelul pieţei poate fi demonstrat printr-un exemplu simplu. Multe oraşe europene au o densitate medie a masei urbane de aproximativ 250 de persoane pe hectar, ceea ce corespunde unui coeficient al consumului de teren de 40 m^2 per persoană. Un autoturism particular, atunci când este parcat, necesită un spaţiu aproape identic. Cu toate acestea, chiriile respective pe care persoanele şi firmele le plătesc pentru a ocupa un spaţiu identic sunt mult mai mari decât preţul plătit pentru parcarea unui autoturism. Din moment ce terenul este un capital valoros şi din moment ce terenul ar trebui folosit la maximum de productivitate, asupra lui ar trebui să se aplice un tarif corespunzător şi atunci când este folosit pentru parcare. New York este, în medie, unul dintre cele mai bogate oraşe din lume, dar, de asemenea, un oraş cu rate relativ scăzute ale deţinerii de autoturisme din cauza faptului că deţinerea unui autoturism este prohibitiv de costisitoare, iar reţeaua de transport public este extinsă şi sigură.

Figura 25. Spaţiul public valoros, şi aşa destul de redus în cartierele cu mari clădiri de locuinţe, a fost acoperit cu garaje improvizate

Sursa: Bing Maps

119. Preţul pentru alte servicii publice joacă şi el un rol important în dezvoltarea în spaţiu a oraşelor. De exemplu, persoanele care locuiesc în cartiere cu densitate redusă, din suburbii, ar trebui să plătească mai mult pentru servicii publice cheie, precum apa curentă, canalizare, ridicarea gunoiului,

BCU "LUCIAN BLAGA" UNIVERSITY LIBRARY

iluminarea publică şi aşa mai departe. Într-adevăr, prestarea acestor servicii în cartierele cu densitate redusă necesită cheltuieli mai mari (adică mai multă energie, mai multe conducte, mai multe pompe, mai mult combustibil etc.), iar facturile trimise către aceste gospodării trebuie să reflecte aceste costuri. Acest lucru nu numai că ar reflecta valoarea de piaţă a acestor servicii, dar ar reprezenta şi un stimulent pentru o dezvoltare spaţială mai densă şi mai compactă.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Planificarea spaţială în România în contextul politicilor UE

120. Uniunea Europeană a adoptat un model unic pentru politicile sale de amenajare a teritoriului. Oficial, statele membre sunt pe deplin responsabile de amenajarea teritoriului lor suveran (la nivel naţional, regional şi local). După cum s-a exprimat Andreas Faludi, „activităţile de amenajare teritorială în care UE nu vrea să se implice sunt cele aferente funcţiilor organismelor guvernamentale, care au mandat legal de a controla dezvoltarea, de obicei cu consultarea unui plan de utilizare a terenurilor statutar şi care naşte obligaţii de natură juridică". Însă cercetătorii sunt de acord în general că înţelegerea şi aplicarea la nivelul UE a conceptului de amenajare teritorială transcende această definiţie limitată pentru a include termeni precum coeziune, coerenţă şi cooperare socială. Din multe puncte de vedere, evoluţia cadrului de amenajare teritorială în Europa reflectă eforturi mai ample de a atinge un echilibru între suveranitate şi o integrare superioară, o dorinţă care rămâne inima proiectului principal al UE.

121. Amenajarea teritorială are impact dincolo de graniţe naţionale şi regionale. Proliferarea ghidurilor de politici publice în acest domeniu (de exemplu, Agenda teritorială a UE – 2007, Cartea verde privind coeziunea teritorială – 2008, Carta de la Leipzig privind oraşele europene durabile – 2007) relevă nevoia de a coordona politicile de amenajare teritorială în rândul ţărilor europene şi de a negocia o înţelegere comună a provocărilor şi abordărilor, dar şi de a asigura transparenţa şi siguranţa pentru investiţiile private. Un pas important în această direcţie a fost realizat prin elaborarea Perspectivei europene de dezvoltare spaţială (PEDS, 1999), care promovează conceptul de sustenabilitate în amenajarea teritorială pe întregul teritoriu al Europei, subliniind nevoia de coordonare pe verticală şi pe orizontală a politicilor şi, nu în ultimul rând, de integrare geografică interregională şi transfrontalieră. Sistemul de amenajare teritorială din România ar trebui să urmeze tendinţele europene mai largi, pe măsură ce continuă să se îmbunătăţească.

122. Această secţiune se inspiră din mai multe surse cheie provenite din literatura de specialitate, oferind o prezentare generală a evoluţiei planificării spaţiale la nivelul UE. Rapoartele academice fac de obicei diferenţierea între multiple perioade de timp. Înainte de 1989, gradul de conştientizare a unei „dimensiuni europene a planificării spaţiale" a rămas, în general, slab şi s-a conturat cu greu. Este adevărat că, în perioada ce a urmat celui de-al Doilea Război Mondial, o serie de urbanişti, cei mai mulţi din Olanda, au fost inspiraţi de iniţiativele de planificare din Statele Unite şi din Marea Britanie şi au început să-şi imagineze proiecte ample de utilizate a terenurilor, proiecte care depăşeau graniţele naţionale. La nivel general, totuşi, conceputul de planificare spaţială rămas mai apropiat de semnificaţia franceză a lui *aménagement du territoire* (amenajarea teritoriului) şi mai precis pe ideea de [acordare a] finanţării directe pentru proiectele destinate corectării dezechilibrelor spaţiale [spre deosebire de elaborarea unui plan statutar şi formal]". În 1975, a fost înfiinţat Fondul European pentru Dezvoltare Regională (FEDR) pentru a servi drept instrument financiar de reducere a dezechilibrelor regionale. Cu toate acestea, FEDR nu cuprindea un cadru politic specific care să definească în mod clar obiectivele şi strategiile.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

123. Prin realizarea unei mai mari integrări economice între statele membre UE, a devenit clar că este necesară o funcţie de planificare spaţială la nivelul UE. Prin urmare, modelul de planificare spaţială al UE s-a conturat ca un produs funcţional al integrării economice, nu ca o impunere de la nivel înalt. Anii 1985 şi 1988 au marcat progrese importante: în primul rând, a fost lansată politica de coeziune comunitară, după care fondurile structurale au fost reformate pentru a include dimensiunile regionale şi transfrontaliere. Treptat, CE a devenit un jucător activ în acest spaţiu, lansând o serie de studii care au evidenţiat atât diversitatea componentei de planificare spaţială în statele membre UE, cât şi necesitatea unei coordonări mai bune. Acest lucru a condus la publicarea Perspectivei Europene de Dezvoltare Spaţială (PEDS), primul document oficial al UE legat de planificarea spaţială, negociat de statele membre şi Comisia Europeană.

124. Cu toată semnificaţia sa politică, PEDS nu a impus statelor membre niciun obiectiv specific, însă a stabilit un obiectiv comun, acela de a atinge o dezvoltare echilibrată şi durabilă a teritoriului UE. PEDS descria trei obiective majore, legate de: coeziune economică şi socială; conservarea şi gestionarea resurselor naturale şi a vestigiilor culturale; şi o concurenţă mai echilibrată. Documentul nota şi o serie de principii importante, precum: „PEDS este un document de referinţă adecvat pentru încurajarea cooperării, respectând în acelaşi timp principiul subsidiarităţii. [Acesta] nu prevede noi responsabilităţi la nivel comunitar." Cu alte cuvinte, asemeni altor instrumente la nivel european, PEDS nu poate impune măsuri statelor membre, însă poate da indicaţii cu privire la unele stimulente de promovare a unei planificări spaţiale coerente, la nivel naţional şi transfrontalier. În studiul său, Patrick Salez subliniază importanţa terminologiei: în mod specific, PEDS utiliza termenul „spaţiu" în loc de teritoriu pentru a enunţa un concept mai puţin invaziv şi pentru a diminua temerile cu privire la un impact negativ asupra suveranităţii statelor; de asemenea, termenul „dezvoltare" a fost preferat sensului mai centralizat, de comandă, al termenului „planificare". Toate acestea ar sugera că, la nivel de bază, PEDS rămânea un instrument relativ inofensiv, aliniat cu dorinţa multor state membre de a-şi păstra controlul asupra dezvoltării teritoriului naţional.

125. Pe baza PEDS, susţinătorii planificării spaţiale la nivel european au putut să-şi continue agenda de lucru în ultimii ani. Tratatul de la Lisabona şi rapoartele ulterioare privind coeziunea adaugă conceptul de teritoriu alături de coeziunea economică şi socială, transformându-l în „activitatea europeană de amenajare teritorială, pentru care Comisia Europeană s-a spus că nu are competenţe."[21] Experţii observă, de asemenea, o remodelare a activităţii de amenajare a teritoriului/coeziunii teritoriale în ceea ce priveşte politicile de promovare a competitivităţii (de exemplu, în Agenda teritorială a UE şi în „Cartea verde" a Comisiei). La nivel practic, iniţiative cum ar fi INTERREG.III şi INTERREG.IV, aceasta din urmă cu un buget de aproape 7,8 miliarde de euro, au avansat obiectivele UE de coeziune teritorială în termeni foarte concreţi, în timp ce lansarea Reţelei Europene de Observare a Planificării Spaţiale (ESPON) a menţinut un dialog deschis în ceea ce priveşte dinamica teritoriilor UE şi impactul politicilor sectoriale. După cum nota Salez, PEDS influenţa şi în mod direct statele membre – pe bază de voluntariat, desigur – iar ţări precum Irlanda,

[21] Faludi, p.15.

BCU IASI - CENTRUL UNIVERSITAR LIBRARY

Slovenia şi Portugalia şi-au dezvoltat strategii de amenajare a spaţiului aliniate cu principiile UE.

126. **Mai recent, Comisia Europeană a adoptat „Cartea verde privind coeziunea teritorială: transformarea diversităţii teritoriale într-un avantaj".** Aceasta a identificat trei dimensiuni esenţiale, corespunzând mecanismului de bază utilizat şi de Banca Mondială în cadrul *World Development Report 2009*:

- Depăşirea obstacolelor impuse de diferenţele de densitate
- Depăşirea problemelor de distanţă prin conectarea teritoriilor
- Depăşirea problemelor cauzate de divizare, prin intermediul cooperării

127. **Cartea verde pune accent pe importanţa economiilor de scară, pe o infrastructură de conectare de înaltă calitate (de la şosele la căi ferate şi internet de mare viteză), precum şi pe necesitatea de a reduce şi mai mult divizarea pentru a putea rezolva numărul tot mai mare de probleme transfrontaliere (cum ar fi schimbările climatice).** În acelaşi timp, acest important document recunoaşte importanţa geografiei economice şi necesitatea de a înţelege problemele cu care se confruntă regiunile cu caracteristici geografice specifice (regiuni de munte, regiuni insulare şi regiuni rurale şi de graniţă, cu populaţie extrem de redusă). Cartea verde cuprinde şi o inventariere a celor mai importante politici UE cu privire la amenajarea teritorială, de la agricultură la mediu, transport, ocuparea forţei de muncă, bazine maritime, cercetare şi dezvoltare, precum şi concurenţă. Este important de reţinut că CE recunoaşte în mod explicit dificultatea asociată progresului: „[Această dificultate este cauzată] de percepţia statelor membre că o parte dintre competenţele naţionale sau regionale cu privire la aspecte legate de utilizarea teritoriului şi planificarea dezvoltării era supusă discuţiilor libere. Trebuie clarificat faptul că nu s-a intenţionat în niciun fel punerea sub semnul întrebării a competenţelor naţionale şi regionale cu privire la aceste aspecte. Aceste probleme vor rămâne în afara domeniului de dezbatere lansat prin această Carte verde."[22]

128. **În dezbaterile mai largi declanşate de publicarea Cărţii verzi, trei probleme s-au conturat ca fiind critice.**[23] În primul rând, a devenit necesară o diferenţiere clară între expresiile „coeziune teritorială" şi „amenajarea teritoriului" – aceasta din urmă urmând să reprezinte în mod clar responsabilitatea autorităţilor naţionale. În al doilea rând, era din ce în ce mai recunoscut faptul că graniţele administrative nu corespund întotdeauna zonelor funcţionale, evidenţiind avantajele unei politici de coeziune flexibile, care să fie mai aliniată cu necesităţile actuale ale teritoriilor. În acelaşi sens, relaţiile rural-urban trebuie regândite în conformitate cu procesele de urbanizare, unde „zonele periurbane, de exemplu, au o importanţă considerabilă".[24] În cele din urmă, mulţi observatori de specialitate au subliniat nevoia de extindere a coeziunii teritoriale peste politicile de dezvoltare regională, pentru a include alte politici sectoriale (de exemplu, agricultura, transportul, concurenţa etc.), care au impact asupra teritoriilor. Unele dintre aceste elemente se aşteaptă să joace un rol mai important în conturarea priorităţilor şi alocarea resurselor pentru perioada 2014-2020.

[22] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0616:FIN:EN:PDF
[23] Salez, p.12.
[24] Ibid., p.13.

BUCHAREST UNIVERSITY LIBRARY

129. În ceea ce priveşte scopurile, se poate observa o preocupare în continuă creştere referitoare la rolul şi importanţa planificării spaţiale în îmbunătăţirea durabilităţii mediului. Aşa cum subliniază Vincent Nadin[25], „forţele sociale, tehnologice şi economice dau naştere unor tipare de amenajare teritorială cu efecte negative de mediu în toată Europa". Exemple ale acestor forţe enumerate de Nadin includ conversia rapidă a terenurilor rurale la utilizări urbane (ceea ce duce la fragmentare şi extinderea de noi proiecte urbane), creşterea nevoii de a călători şi o scădere a eficienţei economice în furnizarea de servicii urbane, existenţa terenurilor abandonate şi contaminate, polarizarea dezvoltării economice, ceea ce conduce la consecinţe negative cum ar fi aglomeraţia, ineficienţa în protejarea zonelor cu importanţă de mediu; şi deteriorarea calităţii de mediu în zonele urbane şi rurale.

130. O astfel de concentrare a scopurilor amenajării este acompaniată de o schimbare treptată a sferei de acţiune. Dintre cele două modele de amenajare teritorială pe care le distinge Nadin[26], şi anume utilizarea terenului/amenajarea fizică şi integrarea sectorială a politicilor spaţiale, acesta din urmă este din ce în ce mai atent luat în considerare de reformele de amenajare teritorială. În timp ce amenajarea referitoare la utilizarea terenului se referă la un sistem de reglementare care îşi propune să realizeze o „organizare mai raţională a teritoriului", cealaltă perspectivă asupra amenajării, care câştigă din ce în ce mai mult teren, doreşte să coordoneze şi să integreze teritorial diferitele politici sectoriale în vederea atingerii obiectivelor lor comune.

131. Ambele elemente de mai sus necesită schimbări semnificative în ceea ce priveşte sistemele instituţionale şi abordările asupra planificării spaţiale. Interconectarea şi lucrul în comun al diferiţilor iniţiatori de politici, deşi nu sunt foarte uşor de obţinut, sunt principalele provocări pe care procesele planificării spaţiale trebuie să le depăşească în acest context.

132. Scara este un alt element supus dezbaterilor. În timp ce se pare că există o înţelegere general acceptată că provocările pe care proiectanţii trebuie să le depăşească sunt cel mai bine abordate prin soluţii proiectate şi implementate la nivel regional/local (urmând principiul subsidiarităţii), avem de-a face cu un consens din ce în ce mai pronunţat asupra interdependenţei naţiunilor şi regiunilor.

133. În cele din urmă, realitatea dură este că planificarea spaţială la nivelul UE nu poate continua să avanseze substanţial în actualele condiţii dominate de dezbaterile legate de suveranitate. După cum a argumentat în mod sec Salez: „Recunoaşterea existenţei unui spaţiu european şi tratarea organizării acestuia [...] nu mai este suficientă: va trebui să facem pasul către o planificare mai strategică a teritoriului european, pe baza unei viziuni de ansamblu a dezvoltării ulterioare."[27] Este rezonabil de estimat că CE va continua să obţină o coeziune teritorială superioară prin acordarea stimulentelor pentru coordonare, cel puţin în perioada de programare 2014-2020. Pe termen lung, vor fi posibile şi schimbări mai profunde.

---

[25] Nadin, Vincent. 2001. „Durabilitatea din perspectiva naţională a amenajării teritoriale" .În OCDE, *Despre un nou rol al amenajării teritoriale, pag. 79.*
[26] Ibid., pag.85.
[27] Ibid., p.17.

BCU IASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

PARTEA A TREIA – SISTEMUL ROMÂNESC DE PLANIFICARE SPAŢIALĂ

Prezentare generală

> *„Oraşele ECE trebuie să adopte o strategie de amenajare teritorială care, în acelaşi timp cu abordarea fermă a neajunsurilor lăsate în urmă de epoca socialistă, să reflecte cultura lor europeană: un centru istoric puternic şi prestigios deservit prin tranzit, permiţând în acelaşi timp dezvoltarea marilor suburbii în concordanţă cu creşterea de neoprit a nevoii pentru transportul motorizat."*[28]

134. Urmare a căderii, în anul 1989, a sistemului de planificare centralizată, România a trebuit să înveţe tainele planificării după regulile de piaţă. Acest proces a întâmpinat multe dificultăţi, întreruperi şi reporniri, iar în prezent este în plină desfăşurare. Cadrul legal, cel de reglementare şi cel instituţional au evoluat în permanenţă pentru a răspunde necesităţilor şi provocărilor aflate într-o continuă schimbare. În ultimii 20 de ani, România a făcut, fără îndoială, trecerea de la planificarea centralizată, radicală, la o lipsă totală a planificării, iar în prezent luptă să redefinească şi să impună noi ţeluri pentru funcţiile de amenajare a teritoriului. Nu trebuie neglijate nici efortul cerut de construirea, mai mult sau mai puţin de la zero, a unui întreg sistem, nici implicaţiile în ceea ce priveşte percepţia asupra sistematizării în cadrul discursului public şi mentalităţile.

135. Trebuie subliniate trei mari provocări care stabilesc contextul sistemului de amenajare teritorială din România de azi.

136. În primul rând, întreaga bază legislativă a ţării a fost rescrisă în ultimii 23 de ani, de la aspecte constituţionale până la legislaţia secundară. A existat o succesiune în timp a acestui proces complex care a implicat că proiectarea sistemului de planificare spaţială, inclusiv legislaţia primară şi secundară, a fost realizată în mare parte în ultimul deceniu. Mergând mai departe, vor fi posibile îmbunătăţiri mai sofisticate şi subtile doar după revizuirea primului set de legi emise în anii '90, înainte ca sistemul de planificare spaţială să fi fost conceput şi testat pe de-a întregul. Unele dintre aceste revizuiri includ, de asemenea, o serie de aspecte constituţionale care vor fi discutate mai târziu.

137. În al doilea rând, sistemul de amenajare teritorială necesita – şi încă necesită – un efort enorm de creştere a capacităţii. În afara celor câteva mii de profesionişti necesari pentru ocuparea poziţiilor tehnice la diferite niveluri ale administraţiei publice, aceasta a implicat, de asemenea, proiectarea, testarea şi îmbunătăţirea instrumentelor şi sistemelor decizionale, lucrul la aspecte adiacente (dar esenţiale), cum ar fi infrastructura statistică, cadastrul, şi acumularea unui număr important de cunoştinţe. Toate acestea au avut loc într-o perioadă în care compenenţele şi mandatul de la nivelurile administrative

[28] Bertaud, Alain. *The Spatial Structures of the Central and Eastern European Cities: more European than socialist?*

BCU IASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

inferioare s-au dezvoltat şi consolidat în mod treptat, în conformitate cu diferitele stadii ale procesului de descentralizare şi transfer.

138. În al treilea rând, dar nu mai puţin important, planificarea este, prin natura sa, un proces care implică şi afectează activitatea şi vieţile multor părţi interesate. În acest context, acceptarea şi integrarea proceselor de planificare sunt esenţiale pentru ca amenajarea teritorială să fie asumată şi considerată eficientă. Educaţia, transparenţa, participarea publică sunt, în acest fel, nu doar principii fundamentale care stau la baza procesului de planificare, dar şi premise obligatorii ale performanţei acesteia. Într-o ţară în care chiar noţiunea de „planificare" a fost asociată, în cadrul istoriei sale recente, cu politici impuse centralizat, construirea acceptării şi conştientizării publice a unei noi perspective a planificării necesită un exerciţiu susţinut de comunicare şi educare.

Cadrul legal

139. Legea 350/2001 cu privire la amenajarea teritoriului şi urbanism (abreviată în cadrul acestui document ca L350/2001-2011) **reprezintă coloana vertebrală a cadrului de reglementare a activităţii de planificare spaţială din România.** Legea marchează, de asemenea, începutul unui deceniu prolific în ceea ce priveşte legislaţia şi reglementările care au definit treptat politica şi practicile amenajării teritoriale şi urbanismului. În trecut, cadrul de reglementare postcomunist se baza în principal pe Legea 50/1991 (asupra autorizării lucrărilor de construcţii şi anumite măsuri pentru construirea de locuinţe), o lege cu puţine prevederi privitoare la amenajarea teritorială şi cu un accent puternic pe norme de construcţie specifice.

140. Legislaţia şi administrarea planificării în România reprezintă o competenţă comună dusă la îndeplinire de administraţia centrală şi de cele două niveluri ale administraţiei publice locale, şi anume judeţele şi oraşele / comunele. Din punct de vedere al amenajării teritoriale, Bucureşti, fiind oraşul capitală, nu are un statut specific sau un anumit tip de plan şi administrează competenţele în planificare împreună cu cele şase subdiviziuni ale sale (denumite oficial sectoare).

141. În ultimul deceniu, legislaţia adiacentă şi cea secundară s-au dezvoltat considerabil, iar politicile şi practicile de planificare spaţiala din România au acumulat *know-how* şi au fost din ce în ce mai expuse practicilor UE. În consecinţă, încă de la emiterea sa în 2001, Legea 350/2001-2011 a fost supusă unui număr mare de amendamente. În final, opt documente modificatorii au fost emise până la data prezentului raport. Majoritatea documentelor de reglementare relevante pentru amenajarea teritorială şi urbanismul (vezi secţiunea inclusă ca Anexa 1) fie au fost emise, fie au suportat amendamente considerabile în ultimul deceniu.

142. Legea 350/2001-2011 stabileşte principiile, obiectivele, activităţile şi instituţiile care aparţin sistemului de planificare spaţială din România. Un set de termeni generali sunt extraşi în tabelul de mai jos:

BCU INSTITUTE CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Tabelul 5. Principiile amenajării teritoriale şi urbanismului conform Legii 350/2001-2011

Art. 3: Amenajarea teritorială trebuie să fie:	Art. 4: Amenajarea urbană trebuie să fie:
a) „Globală, propunându-şi să coordoneze diferitele politici sectoriale într-o manieră integrată; *b) Funcţională, care să ia în considerare mediul natural şi cel antropic, realizat pe baza valorilor şi a intereselor comune;* *c) Prospectivă, care să analizeze tendinţele de dezvoltare pe termen lung ale fenomenelor economice, ecologice, sociale şi culturale şi intervenţiile şi, de asemenea, să le ia pe acestea în consideraţie atunci când sunt aplicate;* *d) Democratică, asigurând participarea populaţiei şi a reprezentanţilor acesteia în cadrul proceselor decizionale."*	*a) „Operaţională, prin detalierea şi delimitarea la faţa locului a prevederilor documentelor privitoare la amenajarea teritorială;* *b) Integrativă, prin sintetizarea politicilor sectoriale privitoare la managementul teritorial al amplasărilor;* *c) Normativă, prin reglementarea utilizării terenurilor, definind destinaţiile şi volumele clădirilor, inclusiv infrastructura, facilităţile şi plantaţiile."*

143. Ca o adăugire la principiile de mai sus, Art. 5 completează că amenajarea teritorială şi urbanismul trebuie *„să respecte autonomia locală pe baza principiilor de parteneriat, transparenţă, descentralizarea serviciilor publice, participarea publică la procesele decizionale şi dezvoltare durabilă."*

144. Diferenţa dintre cele două zone, cea a politicilor şi cea a practicilor, constă în primul rând în nivelul teritorial luat în calcul. În timp ce amenajarea teritorială se referă în principal la nivelul naţional, regional, zonal, urbanismul face referire la un nivel teritorial inferior, precum teritoriul urban şi rural ori o parte a acestora. Ambele niveluri deservesc un scop orientat pe dezvoltarea strategică, dar şi unul orientat pe controlul prin reglementare. Cu toate acestea, cel dintâi are un rol mai proeminent strategic şi integrator, în timp ce cel din urmă presupune un scop normativ mai detaliat şi concret. Obiectivele amenajării teritoriale şi urbanismului sunt enumerate în articolele 9 şi, respectiv, 13, prezentate mai jos, urmate de ceea ce se prezintă ca activităţi principale şi adiacente.

Tabelul 6. Obiectivele amenajării teritoriale şi urbane în conformitate cu Legea 350/2001-2011

Art. 9: Principalele obiective ale amenajării teritoriale	Art. 13: Principalele obiective ale urbanismului
a) „Dezvoltarea echilibrată economică şi socială a regiunilor şi zonelor, cu respectarea specificităţii acestora; *b) Îmbunătăţirea calităţii vieţii oamenilor şi comunităţilor umane;* *c) Managementul responsabil al*	*a) „Îmbunătăţirea condiţiilor de viaţă prin eliminarea disfuncţiilor, asigurarea accesului la infrastructură, servicii publice şi locuinţe disponibile pentru toţi locuitorii;* *b) Crearea condiţiilor de satisfacere a nevoilor specifice ale copiilor, bătrânilor şi persoanelor cu dizabilităţi;* *c) Utilizarea raţională a terenurilor, în*

BCU CLUJ / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

resurselor naturale şi protecţia mediului;

d) Utilizarea raţională a terenului."

conformitate cu funcţiile urbane adecvate; expansiunea controlată a zonelor construite;

d) Protejarea şi capitalizarea patrimoniului cultural, natural şi moştenit;

e) Asigurarea calităţii mediului antropic şi natural al tuturor aşezămintelor urbane şi rurale;

f) *Protejarea aşezămintelor împotriva dezastrelor naturale."*

Art. 14. Principalele activităţi ale amenajării teritoriale şi urbane constau din transpunerea, la nivelul întregului teritoriu naţional, a strategiilor, politicilor şi programelor de dezvoltare durabilă în perspectivă teritorială şi monitorizarea aplicării acestora în conformitate cu documentaţia legală specifică aprobată.

Art. 15. Activităţile adiacente ale amenajării teritoriale şi urbane se referă la:

a) Cercetări în domeniul amenajării teritoriale şi urbane, elaborarea de studii destinate susţinerii strategiilor, politicilor şi documentelor de amenajare teritorială şi urbană;

b) Iniţierea, menţinerea, extinderea şi dezvoltarea bazei de date cu informaţii şi documente;

c) Elaborarea strategiilor în domeniu;

d) Susţinerea şi aprobarea documentaţiilor de amenajare teritorială şi urbană;

e) Elaborarea documentaţiei cu caracter normativ sau a normelor în domeniu;

Monitorizarea şi controlul transpunerii în practică a strategiilor, politicilor, programelor şi operaţiunilor care ţin de amenajarea teritorială şi urbană.

145. Activităţile de la punctele a) - c) au un rol mai curând analitic şi strategic, pe când cele de la punctele d) - f) implică funcţii de control. Instrumentele şi instituţiile reglementate de această lege sunt prezentate în capitolele următoare.

146. Contextul acestui cadru legal, împreună cu aspectele analizate în capitolele următoare, trebuie văzut în lumina unei lipse de coordonare din perspectiva amenajării teritoriale sau a politicilor de dezvoltare urbană. Într-adevăr, Legea 350/2001-2011 a evoluat în ultimul an în sensul extinderii prevederilor sale operaţionale şi strategice. Cu toate acestea, dacă scopul cadrelor legale este acela de a permite implementarea strategiilor şi politicilor în domeniu, atunci o analiză a primelor este limitată de lipsa celor din urmă.

147. În esenţă, nu există niciun document de politici publice care să arate felul în care amenajarea teritorială şi urbanismul pot să joace un rol strategic în dezvoltare. Este creat un cadru normativ şi sunt furnizate câteva principii călăuzitoare, dar nu putem avea o imagine clară a felului în care amenajarea teritorială şi urbanismul pot să joace un rol strategic în dezvoltare.

BCU IASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

148. **Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice, prin Direcţia sa Generală pentru Dezvoltare Teritorială (acum Direcţia Generală Dezvoltare Regională), pregăteşte o strategie de dezvoltare teritorială.** Această strategie va furniza o fundaţie solidă pentru modernizarea L350/2001-2011, dacă o modificare a legii va fi într-adevăr considerată necesară. Până în prezent, amendamentele aduse legii privitoare la amenajarea teritorială au fost reactive şi punctuale ca natură, nereprezentând reflectarea unei înţelegeri clare a dinamicilor teritoriale.

149. **Legea 350/2001-2011 furnizează o multitudine de instrumente pentru amenajarea teritorială şi urbanism, care sunt în întregime independente şi trebuie corelate pe verticală.** Succesiunea în timp este astfel foarte importantă, deoarece elaborarea planurilor la nivel inferior trebuie corelată şi iniţiată după elaborarea planurilor la nivel superior. Categoriile prezentate mai vor fi tratate în mai mult detaliu în următoarele subcapitole.

Tabelul 7. O trecere în revistă a documentelor privitoare la amenajarea teritorială şi urbanism

Tipul de amenajare	Aprobare tehnică	Aprobare
	A. Planuri de amenajare teritorială	
Amenajarea teritorială naţională	Guvern	Parlament
Amenajare teritorială zonală ▪ **Regional sau interjudeţean** ▪ **Interorăşenesc sau intercomunitar** ▪ **Graniţe** ▪ **Metropolitan, periurban pentru principalele municipalităţi şi oraşe**	▪ MDRAP ▪ Instituţii guvernamentale descentralizate şi agenţii locale şi teritoriale interesate	▪ Consiliul judeţean ▪ Consiliul local ▪ Consiliul general al Municipiului Bucureşti
Amenajarea teritorială judeţeană	▪ MDRAP, Instituţii guvernamentale descentralizate şi agenţii locale şi teritoriale interesate	▪ Consiliul judeţean ▪ Consiliul general al Municipiului Bucureşti
	B. Planuri urbanistice	
	Plan urbanistic general şi reglementări	
Municipiul Bucureşti	▪ MDRAP, Instituţii guvernamentale descentralizate şi agenţii locale şi teritoriale interesate	▪ Consiliul general al Municipiului Bucureşti
Municipalităţi	▪ MDRAP, Consiliul judeţean ▪ Instituţii guvernamentale descentralizate şi agenţii locale şi teritoriale interesate	▪ Consiliul local
Oraşe	▪ Consiliul judeţean ▪ Instituţii guvernamentale descentralizate şi agenţii locale şi teritoriale interesate	▪ Consiliul local
Comune	▪ Consiliul judeţean ▪ Instituţii guvernamentale descentralizate şi agenţii locale şi teritoriale interesate	▪ Consiliul local

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Municipalităţi, oraşe şi comune care includ centre de turism	▪ MDRAP, Consiliul judeţean ▪ Instituţii guvernamentale descentralizate şi agenţii locale şi teritoriale interesate	▪ Consiliul local (oraş sau comună)
	Plan urbanistic zonal şi reglementări	
Zona interioară a oraşului Bucureşti şi alte zone de interes	▪ MDRAP, Instituţii guvernamentale descentralizate şi agenţii locale şi teritoriale interesate	▪ Consiliul general al Municipiului Bucureşti
Zona interioară municipalităţilor şi alte zone de interes	▪ MDRAP, Consiliul judeţean ▪ Instituţii guvernamentale descentralizate şi agenţii locale şi teritoriale interesate	▪ Consiliul municipal
Zona interioară a oraşelor/comunelor şi alte zone de interes	▪ Consiliul judeţean ▪ Instituţii guvernamentale descentralizate şi agenţii locale şi teritoriale interesate	▪ Consiliul local
Zone protejate sau aflate sub restricţii specifice şi acelea care se extind peste limitele unei unităţi administrativ-teritoriale/inclusiv Municipalitatea Bucureşti	▪ MDRAP, Consiliul judeţean ▪ Instituţii guvernamentale descentralizate şi agenţii locale şi teritoriale interesate	▪ Consilii locale / Consiliul general al Municipiului Bucureşti
	Plan urbanistic de detaliu şi reglementări	
Clădiri listate ca şi construcţii istorice şi cele situate în zone protejate	▪ MDRAP, Consiliul judeţean ▪ Instituţii guvernamentale descentralizate şi agenţii locale şi teritoriale interesate	▪ Consilii locale / Consiliul general al Municipiului Bucureşti
Orice alte clădiri	▪ Agenţii teritoriale interesate	▪ Consilii locale / Consiliul general al Municipiului Bucureşti
	C. Reglementări de amenajare	
Reglementări generale de amenajare	▪ MDRAP, Instituţii guvernamentale descentralizate şi agenţii locale şi teritoriale interesate	▪ Guvern

Sursa: extras din Legea 350/2001-2011

Aspecte constituţionale referitoare la reglementarea proprietăţii şi a drepturilor de folosinţă

150. **Una dintre componentele cheie ale amenajării teritoriale este reprezentată de definirea drepturilor de folosinţă.** Definirea unei păduri ca zonă protejată înseamnă că proprietarii respectivei păduri nu pot realiza construcţii pe suprafaţa respectivei păduri. În mod similar, zonarea unei parcele urbane sub titulatura „teren industrial" înseamnă că proprietarul nu îl mai poate folosi pentru construcţia de locuinţe. Totuşi, definirea drepturilor de folosinţă poate fi chiar mai subtilă de atât, în special în situaţiile în care definirea drepturilor de folosinţă pentru o proprietate poate afecta drepturile de folosinţă asupra alteia. De exemplu, a-i da unui proprietar dreptul de a ridica un zgârie-nori pe proprietatea sa limitează în mod semnificativ ceea ce proprietarii vecini pot construi pe terenurile lor.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

151. Legea planificării spaţiale (a amenajării teritoriale şi urbanismului) prezintă anumite puncte slabe care se trag din baza constituţională de definire a drepturilor de proprietate. Legislaţia privind planificarea este fundamentată pe o serie de articole din Constituţia României, care privesc în principal: (a) organizarea teritoriului naţional în unităţi administrative; (b) organizarea administraţiilor publice şi locale şi a autonomiei locale; (c) proprietatea publică şi privată; (d) dreptul de proprietate ca drept de bază al cetăţenilor. Constituţia prevede că „proprietatea privată este intangibilă în condiţiile legii organice" (Art. 136) şi spune, de asemenea, că „regimul legal general al proprietăţii şi moştenirii" trebuie să fie subiectul unei legi organice (Art. 73). Cu toate acestea, o astfel de lege nu a fost niciodată adoptată şi astfel prevederile legale cu privire la proprietate sunt stipulate în diferite legi (incluzând Codul Civil şi Legea 18/1991).

152. De fapt, însăşi definiţia drepturilor de proprietate, menţionată de Constituţie, stabileşte baza pentru legislaţia privitoare la planificare spaţială. Totuşi, prevederile constituţionale în acest sens sunt cât se poate de generale. Proprietatea privată continuă să fie subiectul articolului 44 din Constituţie; aici se face referire la legea care trebuie să stabilească „conţinutul şi limitările dreptului de proprietate". În acest articol sunt menţionate exproprierea – ca măsură radicală de a prelua o proprietate pentru o cauză de interes public (detaliată prin Legea 33/1994, înlocuită de legile 255/2010 şi 205/2011) – şi „utilizarea oricărui teren sau proprietăţi imobiliare pentru lucrări de interes public", cu compensaţiile corespunzătoare. Acelaşi articol menţionează că „drepturile de proprietate includ obligaţia respectării *tuturor* servituţilor [obligaţii impuse de legea privind proprietatea] privitoare la *protejarea mediului* şi *bunele condiţii de convieţuire* şi, de asemenea, respectarea altor obligaţii care, în conformitate cu legea sau tradiţiile, sunt de datoria proprietarului". Oricât de vagă ar părea, aceasta este baza constituţională pentru restricţiile impuse de legislaţia privitoare la amenajare asupra terenurilor şi construcţiilor. Aceasta este consolidată de prevederile articolului 53 care enumeră, între situaţiile în care exercitarea drepturilor poate fi restricţionată prin lege: „protejarea sănătăţii publice, [...] a drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor, [...] prevenirea consecinţelor calamităţilor naturale, a dezastrelor şi a evenimentelor foarte grave".

153. În ceea ce priveşte exercitarea drepturilor individuale, legislaţia privind amenajarea (şi construirea) impune limitări, cum ar fi: (a) restricţii totale sau parţiale asupra utilizării proprietăţii – în special interdicţia nelimitată sau temporară de construcţie pe proprietate; (b) restricţii privitoare la zona dintr-un lot pe care se poate construi sau numărul de clădiri care se pot construi pe un lot (raportul amprentei la sol); (c) restricţii privitoare la plasarea clădirilor în funcţie de graniţele loturilor (şi în funcţie de clădirile învecinate) sau relaţia dintre clădirile de pe un acelaşi lot; sau (d) restricţii (mai subtil de definit) privitoare la înălţime, aspectul volumetric sau trăsăturile arhitectonice ale clădirilor.

154. Legislaţia privind planificarea spaţială şi prevederile şi regulile de planificare trebuie să definească în mod clar toate cazurile pentru aceste restricţii – în *care situaţie*, în *ce scop* şi *cine instituie* restricţiile. Altfel spus, s-a întâmplat în multe situaţii în România, ca prevederile de amenajare sau

BUCHAREST CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

restricţiile la construirea de clădiri să fie „slabe" în faţa instanţelor, care le pot chiar respinge sau, mai rău (aşa cum este cazul de cele mai multe ori, conform arhitecţilor şefi), să impună/stabilească valori pentru aceşti indicatori de utilizare a loturilor.

155. **Absenţa legii menţionate mai sus privitoare la drepturile de proprietate** (o lege organică) generează în mod logic nevoia de a avea legea amenajării teritoriului şi urbanismului drept lege organică, care să stabilească în mod clar, în fiecare dintre cazuri, restricţiile menţionate mai sus. Aşa cum se va putea observa în cele ce urmează, aceasta trebuie corelată cu statutul planurilor de amenajare teritorială.

156. **Autorităţile administraţiei publice locale sunt definite de articolele 120-123 din Constituţie** şi întreaga organizare şi funcţionare a administraţiei publice locale este stabilită prin *lege organică* (Legea 215, în trecut 69/1991). În consecinţă, orice prevedere a Legii amenajării teritoriului şi urbanismului, care nu este bazată pe prevederile Legii administraţiei publice locale este discutabilă, în afara situaţiei în care Legea amenajării teritoriului şi urbanismului (350/2001) devine o *lege organică.*

157. **Cele două situaţii de mai sus** (relaţia legislaţiei privind amenajarea teritoriului şi urbanismul cu dreptul de proprietate şi cu legea administraţiei publice locale) **sunt cruciale şi pentru sistemul de planificare spaţială, dar şi pentru mandatul acestuia** (inclusiv procesele de planificare) **şi cu privire la statutul legal al planificării şi restricţiilor de construire** stabilite prin regulile de amenajare a teritoriului si regulile de urbanism. Acestea sunt, de asemenea, relevante pentru maniera *în care* diferitele planuri pot sau nu pot înlocui alte planuri, în maniera în care planurile „inferioare" trebuie să se supună planurilor superioare, sau planurile „superioare" ar putea să ia în calcul planurile inferioare recent elaborate. În consecinţă, chiar dacă este stabilită o ierarhie a planurilor, corelarea acestora nu este simplă, datorită schimbărilor teritoriale şi a deciziilor luate la diferite niveluri.

158. **Ca o concluzie la cele de mai sus, legislaţia amenajării teritoriului şi urbanismului din România trebuie să** clarifice *restricţiile* care ar putea fi impuse asupra proprietăţii şi îndatoririle autorităţilor publice în ceea ce priveşte amenajarea, prin acordarea *statutului de lege organică Legii privind amenajarea teritoriului* şi astfel limitarea interpretărilor în instanţă. În mod alternativ, oficialităţile trebuie să definească, în interiorul cadrului legal existent, *doar acele măsuri restrictive* care funcţionează fără a fi anulate de instanţe.

Instrumente de planificare spaţială

Nivel naţional

159. **În conformitate cu Legea 350/2001-2011 (art. 41), Planul de amenajare a teritoriului naţional (PATN) are caracter directiv şi reprezintă sinteza programelor naţionale sectoriale strategice pe termen mediu şi lung.** Toate prevederile PATN sunt obligatorii pentru toate celelalte documente de amenajare a teritoriului, care sunt menite, de fapt, să detalieze prevederile PATN pentru diferite teritorii specifice.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

160. PATN constă din mai multe secţiuni tematice prevăzute în Legea 350/2001-2012 (Art. 41 / Par. 4), anume: reţele de comunicaţii, ape, zone protejate, reţea de aşezări, zone de risc natural, turism şi dezvoltare rurală. Pot fi propuse, de asemenea, şi alte secţiuni. Secţiunile sunt elaborate separat şi fiecare se bazează pe o lege specifică. Până la data prezentului raport, au fost elaborate şi aprobate următoarele secţiuni:

- PATN Secţiunea I – Reţele de transport, bazată pe Legea 363/2006
- PATN Secţiunea II – Ape, bazată pe Legea 171/1997
- PATN Secţiunea III - Zone protejate, bazată pe Legea 5/2000
- PATN Secţiunea IV – Reţea de aşezări, bazată pe Legea 351/2001, modificată în 2006, 2007
- PATN Secţiunea V – Zone de risc natural, bazată pe Legea 575/2001
- PATN Secţiunea VIII – Zone cu resurse turistice, bazată pe Legea 190/2009

161. Pagina de *web* a MDRAP anunţă că în prezent mai sunt în pregătire încă două secţiuni, pe infrastructura de educaţie şi, respectiv, zonele rurale.

162. Secţiunea I a PATN, referitoare la reţelele de transport, a fost elaborată şi aprobată în 2006. Asemănătoare Secţiunii II referitoare la ape (prima secţiune emisă), PATN Transport constă dintr-o listă de investiţii în modernizare, reabilitare şi extindere a unor diferite segmente de infrastructură de transport. Sunt acoperite toate tipurile de transport şi există menţiuni cu privire la infrastructuri combinate. În afară de aceasta, prevederile sunt relativ similare, stipulând caracterul obligatoriu al prevederilor legii şi nevoia ca autorităţile publice să colaboreze şi să aloce fonduri pentru sprijinirea şi implementarea acesteia. Secţiunea Transport a PATN este, de asemenea, corelată în sus la nivel european, indicând de exemplu coridoarele de transport paneuropene – în particular Coridorul IV (aflat acum în construcţie), Coridorul IX (care leagă Moldova de Bucureşti şi graniţa cu Bulgaria), şi Coridorul VII (care leagă sud-vestul ţării de Europa).

163. Secţiunea II PATN referitoare la ape a fost prima secţiune elaborată şi aprobată în 1997. Documentul constă dintr-o listă importantă de lucrări pe termen scurt (1998-2005), termen mediu (2006-2015) şi termen lung (2016-2025), împărţită în trei capitole: apa pentru populaţie, apa pentru industrie şi apa pentru irigaţii (Planul de amenajare a teritoriului naţional, Secţiunea II Ape, 1997). Cele câteva sute de proiecte menţionate includ informaţii detaliate despre judeţul, localitatea şi căile de ape avute în vedere. Alte informaţii acoperă lucrările menite să îmbunătăţească alimentarea cu apă potabilă, dezvoltarea sistemelor de canalizare şi reabilitarea zonelor cu surse de apă poluate de industrie, reabilitarea sau extinderea sistemelor de irigare. Legea care aprobă Secţiunea II Ape a PATN prevede că lucrările listate „sunt de interes naţional şi reprezintă o cauză de utilitate publică" (Art. 2), iar prevederile „sunt obligatorii pentru autorităţile administraţiei publice". De asemenea, Art. 5 stipulează că lucrările „vor fi incluse în listele de investiţii anexă la bugetele principalelor autorităţi ordonatoare de credite, în baza specificaţiilor tehnice şi economice, întocmite şi aprobate în conformitate cu prevederile legale, şi vor fi

BUCHAREST UNIVERSITY LIBRARY

finanţate în completare în conformitate cu fondurile alocate acestei destinaţii prin legile anuale ale bugetului.

164. Următoarea Secţiune a PATN care a fost elaborată acoperă zonele protejate (Secţiunea III), aprobate prin Legea 5/2000. Documentul constă în principal dintr-un inventar al zonelor protejate desemnate precum şi al siturilor de patrimoniu cultural. Prevederi speciale se referă la caracterul obligatoriu al stabilirii zonelor protejate din jurul acestor situri protejate, precum şi la cerinţa de a elabora planuri urbanistice zonale pentru toate zonele construite protejate.

165. Secţiunea IV Reţea de Aşezări (sau sistemul oraşelor) a fost finalizată în 2001 şi a făcut de mai multe ori obiectul unor ajustări (2006, 2007). Această secţiune clarifică o serie de aspecte importante cum ar fi criteriile de distincţie între teritoriile cărora li se atribuie caracter rural sau urban, un sistem de clasificare pentru a face diferenţa între gradele de importanţă percepute alocate diferitelor aşezări sau recomandări de abordare politică cu privire la zonele rurale periferice/profunde. De exemplu, Secţiunea IV a PATN identifică o sere de zone care, pe o rază de 25 km, nu au aşezări urbane şi desemnează că în aceste zone ar trebui să fie luate măsuri prioritare, fie de a declara noi oraşe, fie de a sprijini aşezările rurale existente pentru a le ajuta să servească zona înconjurătoare. Secţiunea IV a PATN stabileşte, de asemenea, reguli pentru a declara noi comune sau de a ridica comunele existente la statutul de oraşe. Legea explică metodologia din spatele sistemului de clasificare şi rangul desemnat pentru a influenţa accesul la diferite tipuri de programe de investiţii, precum şi regulile fiscale locale.

166. Secţiunea V referitoare la zone de risc natural a fost elaborată la scurt timp după secţiunea anterioară, fiind aprobată prin Legea 575/2001. Ca şi secţiunea anterioară, Secţiunea V a PATN face un inventar al zonelor expuse la diferite riscuri naturale, de la cutremure, la inundaţii şi alunecări de teren, prezentate în ambele liste, precum şi în reprezentări cartografice.

167. Secţiunea VIII a PATN referitoare la turism, emisă şi aprobată în 2009, sugerează o metodologie de a estima potenţialul turistic al diferitelor zone din ţară. În baza unui set de criterii clar definite, toate comunele şi oraşele sunt notate cu un punctaj de la 1 la 100. Zonele astfel notate sunt amplasate pe o hartă a fiecărui judeţ, care ilustrează diferitele grade de potenţial turistic.

168. Modificările la Legea 350/2001-2011 din 2008 (Ordonanţa de Guvern 27/2008) şi din 2009 (Legea 242/2009) au introdus Strategia de dezvoltare teritorială, ca un document strategic naţional distinct ce trebuie elaborat de ministerul desemnat (Art. 14). Această strategie de dezvoltare teritorială este concepută ca un document programatic pe termen lung, care stabileşte liniile directoare pentru dezvoltarea teritoriului românesc (în baza unui concept strategic), precum şi un cadru de implementare pe termen lung pentru un orizont de 20 de ani, la scară regională, inter-regională, naţională, care integrează, de asemenea, aspecte relevante pentru niveluri transfrontaliere şi transnaţionale (Art. 14, Par. 3). O anexă la Art. 14 detaliază că strategia de dezvoltare teritorială trebuie să urmeze un set specific de principii strategice, cum ar fi:

BCU CLUJ / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

a) *conectarea teritoriului naţional la reţeaua europeană şi intercontinentală a polilor de dezvoltare şi a coridoarelor de transport;*
b) *dezvoltarea reţelei de aşezări şi structurarea zonelor funcţionale urbane;*
c) *promovarea solidarităţii urban-rural şi dezvoltarea corespunzătoare a diferitelor categorii de teritorii;*
d) *consolidarea şi dezvoltarea unei reţele de legături interregionale;*
e) *protejarea, promovarea şi capitalizarea patrimoniului natural şi cultural.*

169. În întocmirea acestei strategii de dezvoltare teritoriale, Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice şi Locuinţelor a elaborat, în 2008, un Concept strategic pentru dezvoltarea teritorială, *România 2030: O Românie competitivă, armonioasă, şi prosperă*[29]. În conformitate cu legea, conceptul strategic trebuie să pună bazele unei Strategii de dezvoltare strategică, ambele intenţionate a fi elaborate de minister sub îndrumarea Primului-Ministru. Conceptul strategic reprezintă un prim exerciţiu care integrează principiile stabilite în documentele europene cum ar fi Carta de la Leipzig privind oraşele europene durabile, Agenda Teritorială a UE, precum şi Cartea Verde privind Coeziunea Teritorială. La data prezentului raport, strategia naţională de dezvoltare teritorială este în pregătire, MDRAP având deja contractată partea de asistenţă tehnică necesară elaborării acesteia.

170. Pe lângă documentele menţionate mai sus, MDRAP mai pregăteşte în prezent o Strategie Naţională de Dezvoltare Regională (SNDR), care va integra şi coordona, la nivel naţional, priorităţile regionale de dezvoltare. Lucrarea SNDR este strâns legată de planificarea strategică pentru atragerea fondurilor europene din următoarea perioadă de programe, deoarece Agenţiile de Dezvoltare Regionale pregătesc în prezent Planuri regionale de dezvoltare care să evidenţieze nevoile, precum şi priorităţile de finanţare ale acestora pentru 2014-2020. SNDR este astfel percepută ca adunând laolaltă munca ADR-urilor, asigurând coerenţa interregională şi alinierea la priorităţile de nivel naţional în scopul de a reduce diferenţele de dezvoltare interregionale.

Corelarea cu alte documente strategice

171. Coerenţa exerciţiilor naţionale de amenajare strategică a teritoriului a fost analizată cu referire la PATN. Având în vedere temele acoperite de PATN şi definiţia acestuia, prin Legea 350/2001-2011, ca sinteză a programelor strategice sectoriale pe termen mediu şi lung, cooperarea interministerială şi eforturi conjugate în implementarea prevederilor acesteia sunt esenţiale. Corelarea PATN a fost evaluată în raport cu alte documente strategice, precum şi în raport cu programele operaţionale sectoriale desemnate pentru a direcţiona alocarea de fonduri europene în perioada 2007-2013.

[29] Disponibilă la: http://www.mdrl.ro/_documente/publicatii/2008/Brosura%20Conc_strat_dezv_teritoriala.pdf

BCU INSTITUTIONAL UNIVERSITY LIBRARY

172. **PATN Secţiunea I – Reţele de transport.** Atât Programul Operaţional Sectorial (POS) privind Transportul 2007-2013, cât şi Strategia pentru transport durabil 2007 – 2013 – 2020 – 2030 elaborată de Ministerul Transporturilor impun respectarea prevederilor Secţiunii 1 Transport a PATN. Totuşi, Secţiunea 1 Transport a PATN nu include recomandări prioritizate, ci mai degrabă o listă consistentă de lucrări de transport ce se doresc a fi efectuate, fără să se propună un termen de execuţie şi fără să fie făcute repartizări de prioritate. Ca atare, este greu de atins coerenţa într-un astfel de context.

173. **Secţiunea II PATN – Ape.** Programul Operaţional Sectorial (POS) privind Mediul include o axă special proiectată pentru finanţarea infrastructurii de apă, inclusiv canalizare, facilităţi pentru ape uzate, infrastructură pentru apa potabilă etc. (MMP 2012). Nu este făcută nicio referinţă, în întreg POS pe Mediu şi în liniile directoare adiacente ale solicitanţilor, la Legea 171/1997 şi priorităţile de investiţii incluse în Secţiunea II PATN – Ape. Pe lângă aceasta, lucrările de reabilitare şi extindere a infrastructurii de irigaţii pot fi finanţate atât pentru beneficiarii publici, cât şi pentru cei privaţi prin Planul naţional de dezvoltare rurală (Axa 1, Măsura 125) (MADR, 2012). Acest document de program nu ia în considerare şi nici nu face vreo referire la priorităţile listate în Secţiunea II PATN – Ape.

174. **Secţiunea III PATN – Zone protejate.** În ceea ce priveşte zonele protejate, siturile care fac obiectul Secţiunii III a PATN cad sub jurisdicţia Ministerului Mediului şi Schimbărilor Climatice (situri de patrimoniu construit). Ambele ministere menţionate mai jos au emis legi şi au desemnat departamente/agenţii care administrează şi protejează siturile, niciuna dintre acestea nefăcând vreo referire la PATN. De exemplu, în ceea ce priveşte siturile de patrimoniu, autoritatea însărcinată cu desemnarea unor noi astfel de situri şi actualizarea registrului este Comisia Naţională pentru Monumente Istorice[30]. Cadrul legal care coordonează activitatea acesteia nu conţine nicio referinţă sau măsură obligatorie pentru PATN menţionat.

175. **PATN Secţiunea IV – Reţea de aşezări.** Secţiunea IV a PATN referitoare la reţeaua de aşezări este fără îndoială cea mai citată secţiune pentru că include, de asemenea, cele mai tehnice prevederi. Totuşi, documentele cele mai strategice consultate se referă la PATN Secţiunea IV deoarece aceasta reglementează o serie de aspecte metodologice – adică clasarea aşezărilor după diferenţierea între aşezări rurale şi urbane. Această corelare e mai puţin evidentă în ceea ce priveşte aspectele strategice şi abordările de politici publice sugerate în secţiunea IV a PATN. De exemplu, prevederea care necesită acţiuni prioritare de abordare profundă a zonelor rurale fără aşezări urbane pe o rază de 25 km nu este încorporată în niciuna dintre liniile de finanţare ale Planului naţional de dezvoltare rurală (PNDR). De asemenea, desemnarea de noi oraşe potenţiale pe care PATN le sugerează în aceste zone nu se potriveşte cu niciuna dintre priorităţile de finanţare din Programul Operaţional Regional sau din alte fonduri guvernamentale. În plus, cum astfel de oraşe ar fi probabil poziţionate sub pragul de 10.000 de locuitori, acestea sunt excluse din start de pe lista aşezărilor eligibile să primească finanţare prin POR.

[30] Attributions of National Commission on Historical Monuments are available at; http://inp.org.ro/hg-593

BOKU - CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

176. **Secţiunea V a PATN – Zone de risc natural.** Calamităţile naturale care fac obiectul acestei secţiuni a PATN sunt abordate fie de MDRAP (zonele afectate de cutremure), fie de Ministerul Mediului şi Schimbărilor Climatice (atunci când este vorba de inundaţii şi alunecări de teren). Strategia naţională de gestionare a riscului în caz de inundaţii 2010-2035 nu face totuşi nici o referire la Secţiunea V din PATN. În mod interesant, strategia se referă la Secţiunea IV a PATN atunci când detaliază responsabilităţile în baza clasificării aşezărilor.

177. **Secţiunea VIII a PATN – Zone cu resurse turistice.** Secţiunea de turism (PATN VIII) a fost evaluată în corelare cu documentele de program, cum ar fi Programul Operaţional Regional 2007-2013 pentru finanţarea investiţiilor în infrastructura turistică (Axa 5) precum şi Planul naţional de dezvoltare rurală (PNDR), prin care se finanţează investiţii similare în aşezările rurale (Măsura 313). Programul anterior (POR 2007-2013) nu ia în considerare, în evaluarea proiectului, metodologia de clasificare pentru prioritizarea investiţiilor finanţate şi nici nu include vreo menţiune referitoare la Secţiunea VIII a PATN. PNDR nu asigură corelarea şi, în plus de aceasta, nu propune propria sa metodologie distinctă de punctare a potenţialului turistic al aşezărilor rurale care fundamentează deciziile de finanţare.

178. **Corelarea dintre diferitele secţiuni ale PATN ar trebui, de asemenea, analizată.** O primă trăsătură caracteristică a PATN-urilor este aceea că nu sunt coerente în ceea ce priveşte tipul de conţinut şi prevederile. De exemplu, PATN Ape constă dintr-o listă de investiţii, în timp ce PATN Zone protejate include un inventar al acestor zone – deja expirat, deoarece registrul pentru zonele protejate este administrat de Ministerul Culturii. Cum PATN-urile sunt elaborate separat, fiecare acoperind teme specifice, iar documentarea studiilor nu este făcută publică, este dificil de apreciat în ce măsură sunt corelate priorităţile listate în secţiunile care conţin investiţii prioritare. Ce este totuşi evident în acest context este faptul că PATN-urile nu îşi îndeplinesc misiunea – aceea de a asigura integrarea la nivel teritorial a diferitelor strategii sectoriale – deoarece PATN-urile însele sunt elaborate sectorial şi nu au perspectivă integrată. În plus, se aşteaptă ca noile strategii iniţiate pentru dezvoltare teritorială şi, respectiv, pentru dezvoltare regională să aibă misiuni suprapuse între cele două, pe de o parte, şi cu PATN-uri, pe de altă parte.

179. **Deoarece PATN îşi asumă un rol integrator la nivel teritorial printre strategiile naţionale sectoriale, o structură bazată pe secţiuni tematice poate fi nepotrivită pentru această sarcină.** Faptul că aceste secţiuni sunt elaborate separat, cu decalaje considerabile de timp, şi faptul că au diferite tipuri de conţinut şi structură fac foarte dificilă sincronizarea şi corelarea între acestea. Selecţia de teme este, de asemenea, discutabilă, deoarece nu este clar dacă unele aspecte, cum ar fi cele sociale sau economice, sunt acoperite, în timp ce unele teme s-ar putea suprapune (de exemplu, zonele protejate şi turismul, apele şi zonele expuse calamităţilor naturale).

180. **Întocmirea unei strategii cuprinzătoare de dezvoltare teritorială, bazată pe un proces consultativ extins, poate indica mai bine ce tipuri de secţiuni ar trebui să includă planul naţional de amenajare a teritoriului.** S-ar putea dovedi că unele secţiuni ale planului naţional nu sunt cu adevărat

BOUN IASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

relevante pentru planurile de la nivelurile inferioare, în timp ce alte secţiuni care ar trebui incluse lipsesc. În particular, Legea 350/2001-2011 arată faptul că planurile teritoriale trebuie să includă o puternică componentă socio-economică. Planul naţional de amenajare a teritoriului nu oferă, totuşi, indicaţii în acest sens.

181. De asemenea, analiza altor strategii naţionale sectoriale relevă grade diferite de înţelegere şi angajament din partea altor ministere implicate cu privire la rolul şi prevederile PATN-urilor. În timp ce unele ministere includ prevederile documentaţiei de amenajare a teritoriului în exerciţiul programelor, cele mai multe dintre acestea fac doar menţiuni specifice/limitate la aceste planuri aprobate în mod legal.

182. Pe lângă aceasta, PATN însuşi nu este concludent cu privire la monitorizarea şi implementarea atribuţiilor şi la modul în care se corelează diferitele secţiuni care ar trebui incluse în alte exerciţii de programe. După cum arată contextul actual, unele secţiuni (de exemplu, acelea referitoare la ape şi zonele de patrimoniu) par să aibă cadre legale paralele, fără legătură evidentă instituţională sau de reglementare cu autorităţile mandatate să trateze zonele politice respective, documentele strategice şi programele de finanţare care se ocupă de sectoarele respective.

183. Cât priveşte legătura dintre PATN şi alte exerciţii strategice de planificare, pe care le conduce în prezent MDRAP, cadrul legal (şi anume Legea 350/2001-2011), deşi menţionează atât PATN, cât şi Strategia Naţională de Dezvoltare Teritorială (SNDT), nu explică cum ar trebui aceste documente strategice să se refere unul la altul. În paralel, deşi Strategia Naţională de Dezvoltare Regională nu este menţionată în legea de mai sus, este asumată totuşi ca sarcină prin virtutea arhitecturii de sistematizare convenite pentru perioada de programare 2014-2020.

184. În ultimul rând, dar nu mai puţin important, analiza documentelor de planificare strategică la nivel naţional, în conjuncţie cu cadrul legal excedentar, indică lipsa mai subtilă a unei structuri. Mergând înapoi la conceptul lui Faludi privind doctrina de planificare, ca sistem de convingeri şi principii care stau la baza amenajării teritoriului, este dificil de subliniat din această perspectivă care este baza teoretică generală pentru aceste instrumente. Modificările aduse cadrului legislativ au dezvoltat o serie de principii de planificare aliniate la cadrul conceptual şi politic european. Cu toate acestea, sunt slab reprezentate în documentele existente de amenajare a teritoriului la nivel naţional. De aceea, structura inferioară de amenajare teritorială şi urbanism nu are o baza solidă care ar putea asigura sens şi consistenţă.

Nivel judeţean

185. Planurile de amenajare judeţene sunt, în conformitate cu Legea 350/2001-2011, documente obligatorii de amenajare a teritoriului cu caracter directiv, care trebuie să se coreleze cu PATN, planurile de amenajare zonală, precum şi alte programe guvernamentale sectoriale. Aceste planuri reprezintă dimensiunea teritorială a programului judeţean de dezvoltare socio-economică. Prevederile acestora se bazează pe reglementările de amenajare a teritoriului la

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

nivel zonal şi naţional şi detaliază în continuare măsurile pe termen lung, mediu şi scurt de abordare a problemelor şi diferenţelor identificate în judeţ.

186. **Planurile de amenajare a teritoriului judeţean sunt iniţiate şi elaborate de consiliile judeţene.** Spre deosebire de documentaţiile de urbanism, elaborarea planurilor teritoriale judeţene nu este îndrumată de niciun cadru metodologic emis de autorităţile centrale (de exemplu, ghiduri). În conformitate cu legea, planurile teritoriale judeţene ar trebui să vină înaintea și să condiţioneze elaborarea Planurilor urbanistice generale, acestea având ca scop punerea în practică a prevederilor planurilor teritoriale judeţene. Totuşi, un inventar întocmit de MDRAP în 2010 a arătat că 5 din 41 de judeţe nu aveau aceste planuri teritoriale şi că 10 consilii judeţene se aflau în diferite stadii de elaborare sau de aprobare/avizare. De asemenea, mai mult de o treime dintre toate planurile de amenajare judeţene aprobate (10 din 26) au fost elaborate înainte de anul 2000 şi, astfel, luând în calcul valabilitatea de 5-10 ani prevăzută de lege, pot fi considerate depăşite.

Tabelul 8. Starea elaborării Planurilor de amenajare a teritoriului judeţean

	Cu PATJ finalizat şi aprobat	Din care PATJ cu data elaborării anterioară anului 2000 (şi astfel expirată)	Cu PATJ în curs de elaborare sau aprobare	Fără PATJ	TOTAL
Nr. de judeţe	26	10	10	5	41
% din toate judeţele	63%	24%	24%	12%	100%

Sursa datelor: Date procesate din http://mdrt.ro/stadiul-realizarii-planurilor-de-amenajare-a-teritoriului-judetean-2010 (valabil pentru anul 2010)

187. **Luând în considerare aceste date, se poate trage concluzia că, în mai multe judeţe din România, corelarea între planurile urbane şi cele teritoriale judeţene a fost dificilă, dacă nu imposibilă.** Adăugând la aceasta datele diferitelor subsecţiuni din Planurile naţionale teritoriale (1997-2009), devine dificilă, de asemenea, şi corelarea în sus, deoarece unele secţiuni ale PATN au fost elaborate după 2005 (Secţiunea 1 – Reţele de transport, 2006 şi Secţiunea VII – Zone turistice, 2009), în timp ce alte secţiuni sunt încă în curs de elaborare.

188. **Pentru a permite o corelare corespunzătoare, planurile teritoriale ar trebui finalizate succesiv ierarhic – primele să fie întocmite planurile de la cel mai înalt nivel.** Dacă planurile de la un nivel inferior sunt întocmite mai devreme decât planurile de la cel mai înalt nivel, nu există în esenţă nimic de corelat. În ceea ce priveşte amenajarea teritoriului din România, procedurile întregului proces sunt mai degrabă dificil şi aproape imposibil de îndeplinit. O analiză matematică simplă poate dovedi grăitor acest lucru. Planurile teritoriale sunt de obicei întocmite pentru o perioadă de 10 ani (cel puţin planurile judeţene şi urbanistice). Întocmirea unui astfel de plan şi aprobarea acestuia (care adesea durează mai mult decât întocmirea efectivă a planului) durează în multe cazuri în jur de 3 ani. Astfel, dacă planul naţional durează 3 ani (presupunând că toate secţiunile sale individuale sunt finalizate în acelaşi moment) şi planul teritorial judeţean durează 3 ani, la momentul finalizării planului urbanistic general, planul

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

național trebuie să fie actualizat. Dacă sunt adăugate straturi suplimentare (de exemplu, un plan teritorial regional sau un plan teritorial zonal), va fi aproape imposibil de corelat planurile de la nivelurile inferioare cu planurile de la nivelurile superioare – cele din urmă vor expira pur și simplu până când această cascadă de planuri ajunge la nivelurile cele mai de jos.

189. Spre deosebire de documentația de urbanism, planul de amenajare a teritoriului județean nu are o metodologie specifică pentru a îndruma analiza de conținut și procesul de elaborare. Analiza conținutului planurilor de amenajare a teritoriului județene, disponibilă *online*, arată totuși importante asemănări ce pot fi atribuite faptului că există un număr limitat de furnizori de servicii pe piață, care sunt în general contractați pentru astfel de sarcini. Câteva trăsături generale:

- Documentație complexă și vastă. De exemplu, planul de amenajare a teritoriului județean (PATJ) pentru județul Timiș, postat în prezent *online* pentru a fi consultat, constă din nu mai puțin de 2.355 pagini (doar studiile de justificare au 493 pagini), exclusiv reprezentările vizuale care au, de asemenea, mai multe zeci de pagini. În cele mai multe cazuri, documentația este astfel doar parțial disponibilă *online*, în fișiere mari descărcabile. Este o raritate să găsești un rezumat care să faciliteze înțelegerea de către oamenii obișnuiți.

- Conținutul general este structurat în studii tematice justificative, analize de diagnostic (identificarea provocărilor și disfuncțiilor) și formularea strategiei, toate acompaniate de reprezentările vizuale (hărți, cartograme). În puține cazuri sunt acoperite aspectele legate de metodologia de implementare, monitorizare și evaluare.

- Accentul se pune mai mult pe dotările fizice decât pe analiza, dintr-o perspectivă teritorială, a proceselor sociale și economice. Un astfel de accent este de înțeles într-o anumită măsură, având în vedere obiectivul planurilor teritoriale. Totuși, faptul că aspecte ca sărăcia, competitivitatea, sustenabilitatea sunt insuficient acoperite reprezintă o lipsă majoră – mai ales că Legea 350/2001-2011 impune în mod expres o astfel de analiză.

Corelări cu alte documente strategice

190. Este o practică obișnuită pentru Consiliile Județene să elaboreze strategiile județene de dezvoltare. Aceasta este o prevedere a Legii administrației publice locale (215/2001), care arată că este responsabilitatea consiliilor județene să adopte strategii și programe de dezvoltare socio-economică și de mediu. Aceste documente fie sunt exerciții generale de planificare strategică interdisciplinară, fie acoperă doar un subcapitol de teme (de exemplu, dezvoltarea socio-economică, potențialul turistic etc.).

191. Ce este interesant de reținut este că strategiile de dezvoltare județene, deși nu sunt stabilite în mod specific ca fiind obligatorii, sunt folosite mai frecvent ca instrumente de planificare strategică, decât ca planuri de amenajare a teritoriului județean. O privire generală asupra paginilor *web* ale

BCU "LUCIAN BLAGA" CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

consiliilor judeţene arată că doar 7 consilii judeţene nu au publicat nici o astfel de strategie (dintre care 2 recunosc că SDJ este în pregătire), în comparaţie cu 23 care nu au publicat planuri de amenajare a teritoriului judeţean (a se vedea Anexa 2). Pe lângă aceasta, analiza paginilor *web* ale consiliilor judeţene, de exemplu, a arătat că strategiile de dezvoltare judeţeană sunt în general mult mai accesibile şi mai bine promovate (de exemplu, *link* direct pe pagina principală), decât planurile de amenajare a teritoriului judeţean (care sunt în general postate în cadrul departamentelor de urbanism, împreună cu situaţiile privind permisele de amenajare).

192. **În mod ideal, un plan de amenajare a teritoriului judeţean trebuie întocmit în baza strategiei de dezvoltare judeţeană, iar dinamicile teritoriale trebuie implicate în strategia de dezvoltare.** O strategie trebuie urmată de un plan de acţiune care, dacă are un efect asupra teritoriului, trebuie transpus într-un plan de teritoriu. Strategia trebuie să includă o mare parte din analiza concretă pe baza căreia este întocmit planul teritorial. Totuşi, în timp ce nu este pusă la dispoziţie nicio metodologie pentru planurile de amenajare a teritoriului judeţean (PATJ-uri), analiza conţinutului arată că PATJ-urile conţin studii importante sectoriale, priorităţi şi obiective strategice pentru a îndruma dezvoltarea judeţeană, precum şi liste ale proiectelor propuse. Faptul că aceste documente sunt cel mai probabil elaborate de diferite părţi contractate la momente de timp diferite implică, de asemenea, o dublare a eforturilor, un proces de consultare, precum şi eforturi de monitorizare şi implementare. Ca să nu mai vorbim de lipsa de corelare în cadrul aceleiaşi unităţi administrative.

193. **Un alt aspect de luat în considerare este acela că, în multe cazuri, strategiile de dezvoltare judeţeană sunt elaborate şi administrate de departamente distincte din cadrul aparatului Consiliului Judeţean** (mai exact, departamente de strategii, proiecte, investiţii, fonduri UE), în timp ce planul de amenajare a judeţului este gestionat la nivelul biroului arhitectului şef. Adesea, cooperarea interdepartamentală, precum şi nivelul de conştientizare/ răspundere cu privire la documentele strategice, sunt reduse.

194. **Alte documente strategice elaborate frecvent de Consiliile Judeţene includ planuri de gestionare a deşeurilor, strategii de dezvoltare în turism, strategii de asistenţă socială, planuri de gestionare a riscului.** Unele consilii judeţene par în special active în planificarea strategică, listând până la 7 strategii sectoriale diferite pe lângă PSJ şi SDJ[31].

195. **Elaborarea strategiilor de dezvoltare judeţeană se poate să fi fost stimulată de fondurile europene** alocate pentru îmbunătăţirea procesului de planificare locală strategică în baza Programului Operaţional de Dezvoltare a Capacităţii Administrative (PO DCA). Acest program a subvenţionat autorităţile locale să obţină asistenţă tehnică pentru elaborarea strategiilor de dezvoltare. În baza ciclului actual de programe, 10 consilii judeţene au accesat astfel de fonduri UE pentru elaborarea strategiilor de dezvoltare judeţeană (AM PO DCA, 2012). Acesta este un aspect important de subliniat, deoarece lipsa de fonduri este adesea prezentată ca o explicaţie a motivului pentru care consiliile judeţene nu au planuri de amenajare teritorială.

[31] De exemplu Consiliile Judeţene Harghita, Vrancea sau Vâlcea.

BCU BABEŞ-BOLYAI UNIVERSITY LIBRARY

196. **În plus, şi poate chiar mai important, cele mai multe linii de finanţare UE pentru autorităţile publice solicită în mod expres solicitanţilor să menţioneze cum sunt aliniate proiectele pentru care solicită finanţare la aceste strategii de dezvoltare.** În mod interesant, aceste formulare de cerinţe de finanţare nu conţin nicio cerinţă de a justifica alinierea proiectelor propuse pentru finanţare la planurile de urbanism şi teritoriale, în afară de permisele obişnuite de amenajare, care trebuie să însoţească cererile.

197. **Alte documente strategice elaborate adesea de Consiliile Judeţene au fost, de asemenea, posibile prin disponibilitatea de a finanţa şi proiectarea programului.** Planurile de management al deşeurilor, de exemplu, a fost nevoie să fie, de asemenea, finanţate în baza POS de Mediu. Conţinutul acestor planuri este mult mai detaliat şi tehnic, prezentând şi recomandând diferite soluţii pentru îmbunătăţirea colectării şi tratării deşeurilor.

198. **Corelarea planurilor teritoriale judeţene cu planurile de la nivel superior (de exemplu, planul naţional) se face mai uşor dacă planurile de la nivelurile superioare sunt simplificate.** Planul naţional de amenajare teritorială oferă o structură bună în acest sens. Secţiunile sale individuale sunt relativ schematice şi oferă linii directoare majore pentru planurile de la nivelurile inferioare (de exemplu, sistemul naţional de oraşe, infrastructura majoră planificată, zonele de risc, zonele protejate etc.). Astfel de planuri nu sunt greu de respectat. Alte planuri de nivel superior (de exemplu, planurile de amenajare teritorială regională şi zonală) sunt mult mai greu de respectat. Acestea conţin, de obicei, analize extinse, o mulţime de date şi o supraabundenţă de hărţi. La aceasta se poate adăuga faptul că planurile regionale şi zonale nu au caracter directiv – adică planurile de la nivel inferior nu trebuie neapărat să se coreleze cu acestea, deşi este recomandat să o facă.

Regiunile – Un nou nivel propus?

199. **Planul de amenajare a teritoriului zonal regional (PATZR) este, în conformitate cu L350/2001-2011, un plan zonal care acoperă teritoriul unei regiuni.** Are caracter îndrumător, coordonând implementarea programelor şi proiectelor de dezvoltare la nivel regional, pentru a aborda anumite probleme sectoriale.

200. **În conformitate cu legea, Planul de amenajare a teritoriului zonal regional este iniţiat şi elaborat de MDRAP, trebuie să fundamenteze Planurile de dezvoltare regională şi să asigure coordonarea pe verticală între PATN şi PATJ.** Nu există prevederi specifice privind PATZR în lege şi doar puţine dintre aceste planuri au fost întocmite (de exemplu, Regiunea de Nord-Vest a întocmit unul). Problema este că, chiar dacă aceste planuri există, nu este clar cine trebuie să le implementeze şi nu există nicio prevedere legală conform căreia acestea trebuie respectate. Într-un anume sens, acestea au mai mult un rol consultativ şi indicativ.

201. **Agenţiile de Dezvoltare Regionale (ADR-urile) întocmesc Planurile de dezvoltare regională (PDR-uri) ca fundament pentru accesarea de fonduri europene în baza Programului Operaţional Regional (POR).** PDR-urile sunt izolate în abordarea lor, deoarece sunt proiectate specific pentru accesarea fondurilor structurale. Chiar şi atunci când planurile trec dincolo de sfera de

BCU IAŞI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

acţiune a ceea ce poate fi finanţat prin POR, nu există un nivel administrativ care ar putea prelua aceste proiecte regionale. ADR-urile însele funcţionează ca ONG-uri de utilitate publică şi sunt organisme intermediare între Autoritatea de Gestionare a POR şi beneficiari. ARD-urile nu îşi asumă, în conformitate cu Legea 151/1998 şi Legea 315/2004 privind dezvoltarea regională, care pune bazele existenţei acestora, nici o atribuţie în amenajarea teritoriului.

202. **Într-o oarecare măsură, acest lucru a determinat Guvernul să iniţieze o reformă administrativă pentru introducerea regiunilor ca o nouă formă administrativă.** Dezbaterea pe seama noului nivel administrativ regional durează de un număr de ani şi, iniţial, avea la bază motive economice. Se speculează de exemplu că România ar putea accesa mai multe fonsuri europene dacă unele dintre programele operaţionale ar fi organizate la nivel de regiune. În acelaşi timp, autorităţile care gestionează Programul Operaţional Regional şi beneficiarii care accesează fonduri POR şi-au dat seama că POR însuşi ar funcţiona mai unitar dacă deciziile ar fi luate la nivel regional. Un chestionar realizat de Banca Mondială a arătat că 86% din beneficiarii fondurilor POR (470 de răspunsuri au fost primite) sunt satisfăcuţi de modul în care Agenţiile de Dezvoltare Regională îşi prestează activitatea.

203. **Se poate spune, fără îndoială, că reforma administrativă din România a fost determinată de dorinţa de a accesa mai multe fonduri europene.** Astfel, crearea structurii regionale trebuie gândită în acest context. Modul în care va arăta sistemul regional este încă nesigur. Nu se ştie dacă regiunile vor fi păstrate aşa cum sunt, ce atribuţii vor avea şi este neclar ce cadru instituţional va fi creat pentru a le ajuta să funcţioneze eficient. Guvernul are ambiţia totuşi de a finaliza procesul de regionalizare până la sfârşitul lui 2013.

204. **În cele ce urmează vom furniza câteva recomandări pentru procesul de regionalizare fără a avea un caracter obligatoriu.** O analiză corectă a acestui aspect va necesita un proiect separat si de sine stătător. Accentul va cădea pe urbanism şi amenajarea teritoriului precizând atribuţiile privind procesul constituirii aprobării şi implementării documentaţiei de urbanism şi amenajarea teritoriului trebuie transferate nivelului administrativ regional şi cum acestea vor lucra cu administraţiile publice locale.

205. **Unul dintre principiile de bază ce ar trebui respectate atunci când se organizează planificarea spaţială la nivel regional este principiul subsidiarităţii.** În esenţă, trebuie stabilit care vor rămâne competenţele exclusive ale guvernului central, ce va fi împărţit cu alte niveluri administrative şi ce va fi delegat. Când este posibil, funcţiile trebuie să cadă în sarcina celui mai de jos nivel administrativ care le poate îndeplini în mod eficient. Amenajarea trebuie să fie cât mai aproape de oameni posibil. Tabelul de mai jos include o configuraţie potenţială a sistemului de amenajare a teritoriului din România, cu nivelul regional inclus. Acesta respectă configuraţia actuală de amenajare a teritoriului, dar nu oferă detalii despre posibila distribuţie de competenţe. Următorul paragraf va analiza mai în amănunt acest aspect.

BCU "LUCIAN BLAGA" CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Tabelul 9. O configurare potențială a sistemului de amenajare a teritoriului cu nivelul regional inclus

	Responsibilities planning instruments formulation	National sistem	Sistem sub national- level 3	Sistem sub national- level 2	Sistem sub national - level 1
		MDRAP/NASP	region	county	city/commune
I	**Planning Act**	→			
II	**Planning guidelines**	→			
III	**Spatial development policies** national	→			
	regional	⇢	→		
	county	⇢	⇢	→	
	city/commune	⇢	⇢	⇢	→
IV	**Spatial development programs** national	→			
	regional	⇢	→		
	county	⇢	⇢	→	
	city/commune	⇢	⇢	⇢	→
V	**Spatial development strategy** national	→			
	regional	⇢	→		
	county	⇢	⇢	→	
	city/commune	⇢	⇢	⇢	→
VI	**Spatial plans** national	→			
	regional	→			
	county	⇢	→		
	city/commune	⇢	⇢	→	
VII	**Zoning regulation** national	→			
	county	⇢	⇢	→	
	city/commune	⇢	⇢	⇢	→
VIII	**Planning certificate** county	⇢	⇢	→	
	city/commune	⇢	⇢	⇢	→
IX	**Buildings certificate** county	⇢	⇢	→	
	city/commune	⇢	⇢	⇢	→

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

206. **O cale simplă de a stabili competenţele regionale este aceea de a respecta limitele administrative.** De exemplu, aspectele legate de amenajarea teritoriului la nivel naţional, cum ar fi reţeaua de transport naţional, căile navigabile naţionale, zonele protejate, ar trebui să fie exclusiv de competenţa Guvernului. Aceste aspecte depăşesc graniţele regionale şi necesită o viziune de ansamblu. Aspecte precum sistemul de oraşe, zonele cu risc natural, zonele turistice şi zonele de patrimoniu ar putea ţine de competenţa împărţită a guvernului naţional şi a guvernelor regionale. Mai specific, guvernul poate furniza unele linii directoare pentru aceste aspecte, dar atribuţiile de amenajare a teritoriului în aceste zone ar putea fi alocate administraţiei regionale.

207. **Un al doilea aspect ce trebuie luat în considerare este nivelul de autonomie pe care îl vor primi regiunile.** Dacă acestea sunt proiectate să aibă un nivel de autonomie ridicat (de exemplu, autonomie fiscală), atunci o mare parte dintre atribuţiile de amenajare a teritoriului vor cădea în competenţele acestora.

208. **Privind la nivelurile administrative inferioare, va fi important de stabilit dacă judeţele vor fi menţinute ca atare sau dacă funcţiile acestora vor fi absorbite, parţial sau integral, de guvernele regionale.** De exemplu, sistemele de management al deşeurilor solide sunt organizate la nivel judeţean şi ar putea fi păstrate la acest nivel. Planificarea reţelelor de apă şi canal este, de asemenea, făcută de Consiliile Judeţene, deşi aceste sisteme depăşesc adesea limitele administrative ale judeţelor (adică ele deservesc două sau mai multe judeţe). Dezvoltarea infrastructurii ar putea fi o competenţă împărţită a guvernelor regionale şi judeţene, în care regiunile să fie responsabile cu dezvoltarea infrastructurii regionale, iar judeţele să fie responsabile cu dezvoltarea şi întreţinerea drumurilor judeţene. După cum arată experienţa altor ţări care au trecut printr-un proces de regionalizare (de exemplu, Spania şi Polonia), responsabilităţile pentru amenajarea teritoriului revin în principal municipalităţilor şi regiunilor, cu puţine responsabilităţi de amenajare a teritoriului alocate guvernului şi judeţelor.

209. **Utilizarea terenului şi deciziile de zonare ar trebui, în mod ideal, să cadă în sarcina nivelului cel mai de jos posibil.** Aceasta va însemna ca localităţile cu un departament de amenajare a teritoriului să fie responsabile pentru împărţirea propriilor hotărâri de zonare. Atunci când o localitate (în special cele rurale) nu are un departament de amenajare a teritoriului, funcţiile acestea ar trebui preluate de un nivel administrativ superior. În mod ideal, nivelul administrativ superior va fi cât mai apropiat posibil de aceste localităţi, iar consiliile judeţene vor putea îndeplini această funcţie mai bine decât guvernele regionale.

210. **Considerentele de amenajare a teritoriului ar trebui să joace un rol cheie în modul în care sunt întocmite strategiile şi planurile de dezvoltare regionale.** În prezent, Agenţiile de Dezvoltare Regională nu au alocate în mod clar departamente de amenajare a teritoriului. Este adevărat că cele mai multe dintre acestea au ca şi angajaţi oameni cu pregătire în domeniu (de exemplu, specialişti GIS, urbanişti, arhitecţi), dar niciunul dintre aceştia nu întocmeşte planuri de amenajare a teritoriului. De fapt, planurile de dezvoltare regională sunt de natură pur operaţională şi sunt implementate fie de autorităţile locale,

BOUN ASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

fie de cele judeţene. Nu este încă clar ce rol vor juca ADR-urile în noul cadru administrativ, dar va fi important să se profite de experienţa pe care au dobândit-o în administrarea şi planificarea regională.

211. În cele din urmă, întrucât probabil că procesul de regionalizare va fi unul destul de complex, acesta ar putea fi făcut în etape. Mai precis, Guvernul ar putea începe cu o regionalizare „light", profitând de funcţionarea ADR-urilor, experienţa managerială regională a acestora şi planurile de dezvoltare regională pe care le-au întocmit. Aceasta va permite o tranziţie mai uşoară la un nou nivel administrativ, şi va minimiza întreruperile în întocmirea şi implementarea programului operaţional UE pentru perioada de programe 2014-2020.

Nivel zonal

212. Al cincilea nivel care este luat în considerare în amenajarea teritoriului este cel zonal. Amenajarea teritoriului la nivel zonal este cerută pentru zonele cu caracteristici distincte (geografice, economice, sociale, de mediu etc.), care nu se încadrează în mod clar într-unul dintre nivelurile administrative menţionate mai sus. Aceste planuri sunt în general autorizate de Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice, prin consiliile judeţene sau asociaţiile de localităţi, pentru a aborda aspecte de amenajare a teritoriului la nivel interjudeţean, intermunicipal, intercomunitar, periurban sau metropolitan. De exemplu, planul zonal de amenajare a teritoriului pentru Valea Jiului caută soluţii teritoriale într-o zonă cu o multitudine de mine dezafectate şi o rată mare a şomajului. Planul de amenajare a teritoriului pentru Parcul Apuseni identifică soluţii pentru gestionarea resurselor naturale, economice şi de capital uman într-o zonă montană cu potenţial turistic.

213. Nu se face în general corelarea cu planurile de amenajare zonale, deoarece acestea nu sunt planuri statutare. Acestea pot oferi principii directoare şi direcţii generale, dar nu sunt obligatorii pentru planurile de la nivel inferior. Dimpotrivă, planurile de amenajare zonală ar trebui să ia în considerare planurile normative, chiar şi când acestea sunt întocmite la un nivel inferior.

Nivel urban

214. Documentele de urbanism referitoare la oraşe (aşezări urbane) sau comune (aşezări rurale) constau, conform Legii 350/2001-2011, din următoarele documentaţii de amenajare a teritoriului.

- Planul urbanistic general (PUG), împreună cu Regulamentul local de urbanism; PUG are un caracter directiv şi include reglementări operaţionale, reprezentând baza legală pentru implementarea programelor şi acţiunilor de dezvoltare. (O analiză mai detaliată a PUG-urilor este inclusă în Anexa 3.)

- Planul urbanistic zonal (PUZ), împreună cu regulamentele locale de urbanism adiacente; PUZ este un instrument de urbanism care conţine anumite reglementări referitoare la anumite teritorii (zone care cuprind mai multe comune şi/sau oraşe – care includ zone metropolitane, zone care se întind peste limitele administrative ale judeţelor ori regiuni).

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Rolul acestuia este de a coordona „dezvoltarea urbană integrată a anumitor zone care sunt caracterizate printr-un grad mare de complexitate sau printr-o dinamică urbană pronunţată" (Art. 47, par. 1). Acelaşi articol stipulează faptul că PUZ asigură corelarea cu PUG a programelor de dezvoltare urbană integrată. (O analiză mai detaliată a PUZ-urilor este inclusă în Anexa 4.)

- Planul urbanistic de detaliu (PUD); PUD este un document de urbanism ce rezultă în urma unui proces de urbanism referitor la un anumit teritoriu. Scara, în acest caz, este una mai mică, având un caracter de reglementare pentru o singură parcelă de teren. Elaborarea, avizarea şi aprobarea sunt procese mai puţin complexe, deoarece documentul nu include reglementări noi, ci mai degrabă detalieri ale celor existente în PUZ-uri şi PUG-uri. (O analiză mai detaliată a PUD-urilor este inclusă în Anexa 5.)

215. **Amendamentele din 2011 ale legii au introdus un nou document de amenajare integrată a teritoriului referitor la zonele metropolitane.** Astfel de strategii de dezvoltare a teritoriilor metropolitane trebuie să constituie baza pentru PUG-urile tuturor localităţilor componente, şi anume ale oraşului central şi ale comunelor periurbane. Fiind un amendament recent, nu au fost elaborate încă metodologii aferente.

216. **Documentaţiile de urbanism au un caracter preponderent directiv,** stabilind reguli care se aplică direct aşezărilor sau părţilor acestora, dar şi la nivel de parcele de teren, constituind elemente obligatorii pentru emiterea certificatelor de urbanism (Art. 3 din Legea 350/2001-2011). PUG poate identifica şi desemna ariile care fac obiectul unor reglementări ce nu pot fi amendate prin planuri urbanistice zonale sau planuri urbanistice de detaliu. Astfel de prevederi sunt stipulate în mod clar în reglementările locale privind planificarea. Regulamentele locale de urbanism, care acompaniază PUG-ul, cuprind un set de prevederi care detaliază aspecte precum utilizarea terenului, aşezarea sau constrângerile volumetrice cu privire la clădirile şi spaţiile publice/verzi.

217. **Deşi PUG-urile sunt documente de urbanism obligatorii, cu o perioadă de valabilitate specifică (între 5 şi 10 ani), cele mai multe unităţi administrative locale au documentaţii de urbanism care au ieşit din termenul de valabilitate (vezi harta din figura 26).** Stadiile diferă de la judeţ la judeţ, cu judeţe precum Tulcea având 98% dintre unităţile administrative locale fără un PUG valid, iar judeţe ca şi Călăraşi având 85% dintre unităţile administrative locale cu PUG-uri elaborate în ultimii 6 ani (mai mult, numai 10% dintre administraţiile locale din Călăraşi sunt în urmă în raport cu cerinţele în acest domeniu). Aceste diferenţe semnificative între judeţe relevă un rol important al existenţei regiunii ca nivel de planificare teritorială precum şi al autorităţii judeţene în finanţarea autorităţilor locale în vederea întocmirii planurilor şi conformării astfel la cerinţele de reglementare din domeniul planificării.

BCU "CAROL I" CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Figura 26.Distribuţia în spaţiu a administraţiilor publice locale, în funcţie de anul aprobării PUG

Figura 27. Ponderea administraţiilor publice locale, în funcţie de anul aprobării PUG

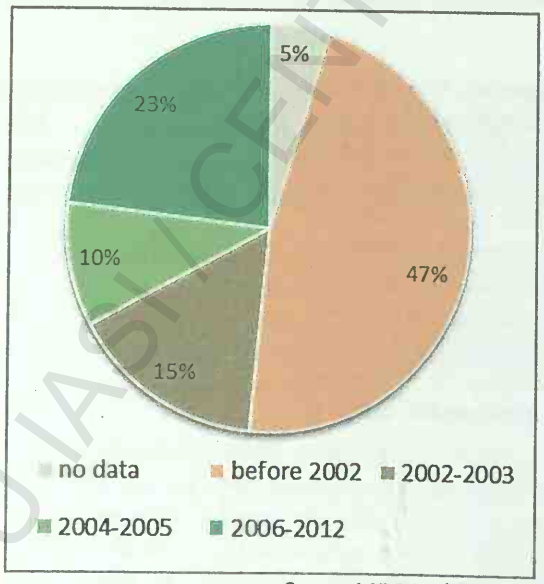
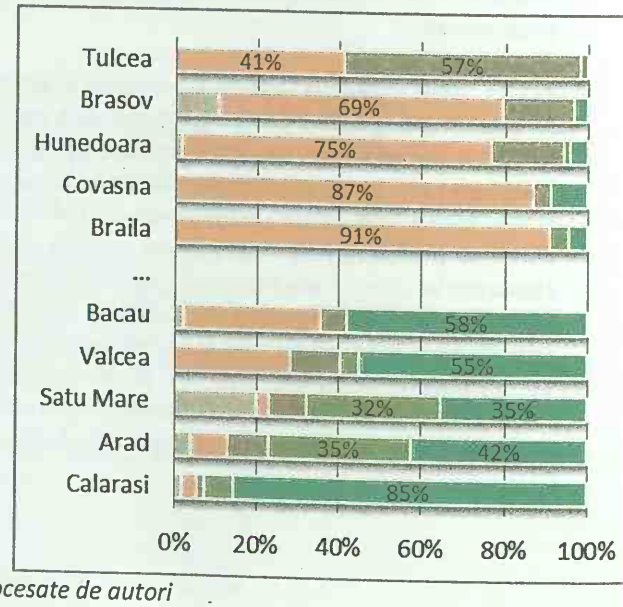


Figura 28. Clasarea judeţelor în funcţie de numarul de administraţii publice locale care au PUG-uri expirate (aprobate înainte de 2003)



Sursa: MDRAP (2012), date procesate de autori

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

218. **De asemenea, există diferenţe în ceea ce priveşte localităţile urbane şi cele rurale, dar nu semnificative.** 67% din toate localităţile urbane au PUG-uri ieşite din perioada de valabilitate, iar acest procent este de 62% în cazul localităţilor rurale. O defalcare pe criteriul dimensiunii indică faptul că cea mai mare parte a localităţilor cu PUG-uri expirate sunt oraşe cu o populaţie mai mare 100.000 de locuitori (83%).[32] Aceasta este o constatare cu adevărat interesantă, deoarece indică o amenajare teritorială mai precară în oraşele mari, unde instrumentele de urbanism sunt foarte importante şi necesare.

219. **În ceea ce priveşte conţinutul, documentaţiile de urbanism nu au metodologii corespunzătoare avizate prin lege.** Pentru PUG-uri, metodologia a fost emisă în anul 1999. Prin urmare, ea se bazează pe cadrul legislativ care a fost în vigoare înainte de emiterea Legii 350/2001-2011 privind amenajarea urbană şi a spaţiului (respectiv, Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării construcţiilor şi unele de măsuri pentru realizarea locuinţelor, republicată). Din acest motiv, ghidul se află în spatele unei serii de prevederi legislative actuale, inclusiv modificările recente ale Legii 350.

220. **Conform Legii 350, PUG-urile trebuie să fie elaborate pe baza strategiei de dezvoltare locală a respectivei localităţi/comune şi trebuie să fie corelate cu bugetul şi cu programele de investiţii publice ale localităţii.** Această prevedere a fost introdusă relativ recent (odată cu amendarea legii din 2008) şi trebuie avută în vedere împreună cu metodologia PUG, care, din păcate, are puţine menţiuni cu privire la corelarea dintre PUG şi alte documente strategice.

221. **O altă modificare mai recentă a legii (în 2011) a detaliat ideea că PUG are şi un caracter strategic, nu doar unul directiv** (Art. 42, par. 1, reformulat prin OUG 7/2011). Aceasta reprezintă o altă neconcordanţă între Legea 350/2001 şi liniile directoare ale metodologiei PUG, care încă abordează PUG ca având un domeniu de reglementare îngust. Domeniul strategic recent aplicat PUG-urilor stă la baza unei dezbateri în care se pune întrebarea dacă un PUG este suficient ca document strategic de urbanism cu caracter directiv pentru oraşe/comune, dacă dezvoltarea locală trebuie să includă o parte din PUG sau aceste două documente să fie considerate complementare, dar separate.

222. **Instrumentele de urbanism de mai sus au fost completate în ultimii ani cu planuri integrate de dezvoltare urbană, care reprezentau o condiţie preliminară pentru ca oraşele să atragă fonduri UE prin Programul Operaţional Regional.** Finanţarea a fost disponibilă în baza Axei 1: „Dezvoltare urbană durabilă" pentru administraţiile publice locale care guvernează municipii/oraşe. Acestea aveau rolul de a elabora planurile integrate şi de a le implementa. Acesta a fost, într-adevăr, un instrument inovator, care a pus la dispoziţie resurse de finanţare atât pentru planificarea strategică, cât şi pentru implementarea proiectelor. Tabelul 10 de mai jos indică diferitele grupuri vizate de acest sistem de finanţare. Pentru toate aceste linii de finanţare, beneficiarii fondurilor pot fi indivizi sau autorităţi publice, asociaţii de dezvoltare intercomunitară sau parteneriate între autorităţile locale. În mod special, în cazul polilor de creştere, astfel de planuri integrate de dezvoltare urbană (PIDU) au fost elaborate de asociaţii pentru dezvoltare intercomunitară înfiinţate

[32] Grupele de mărime au fost calculate pe baza mărimii demografice în anul 2008.

BOSTON UNIVERSITY LIBRARY

pentru a administra zonele metropolitane respective şi pentru a monitoriza implementarea planurilor. În cazul polilor de dezvoltare urbană şi al centrelor urbane, PIDU au fost elaborate şi depuse de municipalităţi individuale ale oraşelor, proiectele acoperind zone clar definite de acţiuni urbane, fie că era vorba de centrul oraşului, de un alt perimetru cu probleme specifice sau de întregul oraş. De exemplu, o autoritate locală de amploare, cum este Sectorul 2 din Bucureşti, a elaborat un PIDU pentru zona Baicului, iar în prezent se desfăşoară implementarea portofoliului de proiecte adiacent (subdomeniul „centre urbane"). Alte municipii de mai mici dimensiuni au elaborat astfel de planuri pe baza unei analize. De asemenea, aceste planuri acopereau întreaga suprafaţă a municipiului.

Tabelul 10. Linii de finanţare pentru planificarea integrată a dezvoltării urbane, în baza Axei 1 a POR

	Categorie	Nr. de potenţiali beneficiari	Grup ţintă	Beneficiari efectivi
1	Poli de creştere	7	Oraşele Braşov, Cluj-Napoca, Constanţa, Craiova, Iaşi, Ploieşti şi Timişoara, aşa cum sunt desemnate prin HG 998/2008	7
2	Poli de dezvoltare urbană	13	Oraşele Arad, Baia-Mare, Bacău, Brăila, Galaţi, Deva, Oradea, Piteşti, Râmnicu-Vâlcea, Satu-Mare, Sibiu, Suceava, Târgu-Mureş, aşa cum sunt desemnate prin HG 998/2008	13
3	Centre urbane	181	Oraşe cu peste 10.000 de locuitori, neincluse în niciuna dintre categoriile de mai sus	75

Sursa: date procesate din baza de date cu beneficiari şi plăţi, disponibilă pe inforegio.ro şi de la Institutul Naţional de statistică (baza de date Tempo)

Corelări cu alte documente strategice

223. Ca şi în cazul judeţelor, creşterea importanţei planificării strategice este remarcabilă. În cazurile în care existenţa unor astfel de documente condiţiona în mod formal accesarea fondurilor (cum este, de exemplu, cazul PIDU), există o sumedenie de strategii. Cu toate că PIDU pentru polii de creştere trebuie să acopere şi zonele periurbane, numărul de proiecte care vizează aşezările periurbane şi diversitatea acestor proiecte sunt limitate în comparaţie cu cele elaborate pentru oraşul central. De asemenea, structurile de administrare relevă capacitatea slabă a asociaţiilor pentru dezvoltare intercomunitară, care, în foarte puţine cazuri, se angajează în calitate de beneficiar contractat pentru proiecte adiacente.

224. Suprapunerea între strategiile locale de dezvoltare şi PUG-uri este cea mai proeminentă. Cu toate acestea, numai două dintre municipiile analizate (polii de creştere) aveau întreaga documentaţie referitoare la PUG în mediul *online*, trei dintre cele şapte municipii nu aveau planuri de amenajare *online*, iar restul publicaseră numai reprezentări cartografice. PUG-urile au în general o componentă de strategie spaţială, pe lângă un set mult mai complex de studii de fundamentare, diagrame de identificare a problemelor şi reprezentări vizuale ale soluţiilor sugerate. Strategiile de dezvoltare locală, ca documente individuale,

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

sunt de obicei scoase în evidenţă, sunt mai uşor de accesat şi înţeles în ceea ce priveşte conţinutul.

225. **Calitatea şi relevanţa datelor utilizate pentru elaborarea PUG sunt esenţiale pentru calitatea şi relevanţa documentelor de urbanism rezultate.** Cu toate că ghidul metodologic nu menţionează o listă a datelor (de bază) care trebuie analizate, nu se fac recomandări cu privire la calendar, unităţi statistice / scară sau accesul privilegiat la sursele statistice. Din moment ce documentaţiile de urbanism analizează şi reglementează aspectele intraurbane, utilizarea statisticilor agregate la nivel de municipiu/localitate/comună nu satisface cerinţa de a informa deciziile şi regulamentele adresate subsecţiunilor aşezărilor respective. Într-adevăr, promovarea şi aplicarea unei mai mari precizii statistice depinde, de asemenea, de alte schimbări în ceea ce priveşte reglementarea infrastructurii statistice a României, subiect care poate să nu fie acoperit prin conţinutul prezentului raport. Cu toate acestea, acest aspect trebuie avut în vedere atunci când se doreşte îmbunătăţirea calităţii, fiabilităţii şi credibilităţii exerciţiilor de urbanism.

Tabelul 11. Documente strategice ale autorităţilor locale, care guvernează polii de creştere ai României

Pol de creştere	Plan urbanistic general	Plan integrat de dezvoltare urbană (pentru zona aferentă polului de creştere)	Strategie de dezvoltare locală	Alte strategii
Braşov	elaborat în 2010, indisponibil *online*	Plan integrat de dezvoltare urbană pentru polul de creştere Braşov	Strategia locală pentru dezvoltare durabilă, Braşov 2030 (elaborată în 2011)	• Local Agenda 21 pentru municipiul Braşov (elaborat în 2005) • Strategia pentru dezvoltare durabilă a zonei metropolitane a municipiului Braşov 2012- 2020 (elaborată în 2011 cu fonduri europene în baza PO DCA)
Cluj Napoca	Actualizat în 2012, în curs de aprobare	Plan integratde dezvoltare urbană pentru zona metropolitane a oraşului Cluj Napoca, 2009-2015	Strategie de dezvoltare (elaborată în 2006)	*Fără date*
Constanţa	*Fără date*	Plan integratde dezvoltare urbană pentru oraşul Constanţa (elaborat în 2010)	*Fără date*	• Local Agenda 21 (elaborat în 2008, are un orizont de 25 de ani)
Craiova	Elaborat în 1997, parţial disponibil *online*	Plan integrat de dezvoltare urbană pentru polul de creştere Craiova	Strategie de dezvoltare locală (elaborată în 2006)	*Fără date*
Iaşi	*Fără date*	Plan integrat de dezvoltare urbană pentru polul de creştere Iaşi, 2009-2015	Strategie de dezvoltare economică şi socială, orizont până în 2020	• Local Agenda 21 (elaborat în 2002, are un orizont de 25 de ani)

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Ploieşti	Dată elaborare necunoscută, parţial disponibil *online*	Plan integrat de dezvoltare urbană pentru oraşul Ploieşti – Prahova 2025	Strategie de dezvoltare 2007-2025	• Local Agenda 21
Timişoara	Elaborat în 2012	Plan integrat de dezvoltare urbană pentru oraşul Timişoara, 2010 - 2015	Strategie de dezvoltare locală (învechită)	• Masterplan pentru zona metropolitană a oraşului Timişoara (2009), • Strategie locală privitoare la schimbare climatică • Strategie locală privitoare la spaţiile verzi

Sursa: date procesate de pe paginile web ale primăriilor

226. Metodologiile pot şi trebuie să joace un rol important în îndrumarea proceselor locale de urbanism către atingerea obiectivelor la nivel naţional. Documente similare elaborate în alte ţări pun accentul pe modalităţile în care obiectivele şi priorităţile naţionale, precum şi principiile generale de urbanism trebuie reflectate în procesele locale de urbanism. Exemple de astfel de aspecte includ: abordare de urbanism recomandată pentru a asigura vitalitatea centrelor oraşelor sau pentru a promova calitatea arhitecturală, politici şi reglementări de urbanism recomandate pentru a stimula competitivitatea oraşului şi pentru a susţine pieţele funciare şi imobiliare în beneficiul comunităţilor locale şi al economiei, abordare la nivel naţional şi acţiuni recomandate pentru atenuarea expansiunii haotice a oraşului etc. Astfel de orientări incluse într-o metodologie sunt prevăzute din start, sub formă de linii directoare pentru urbanism. Metodologia actuală cu privire la PUG ia în considerare această necesitate mai degrabă *post factum*, la finalul procesului de urbanism, sub forma drepturilor de avizare ale ministerelor de resort. Această abordare ar putea duce la ratarea obiectivului de a asigura alinierea cu politicile naţionale (de exemplu, există stimulente mai puţine pentru adaptarea în mod constant a unui document care a fost deja elaborat). În plus, aceasta poate duce la o risipă de resurse, precum şi la creşterea duratei de timp şi birocraţiei necesare pentru elaborarea proceselor de urbanism.

227. Această situaţie este favorizată de lipsa unor politici consecvente de planificare urbană a spaţiului. Se pare că, în prezent, sistemul de amenajare a teritoriului se bazează prea mult pe legi, programe operaţionale şi acte normative elaborate la niveluri teritoriale diferite, dar care nu sunt precedate de politici publice care ar putea oferi o bază comună de interpretare şi abordare a provocărilor specifice (de exemplu, „doctrina de urbanism"), precum şi de proiectare a necesităţilor de implementare şi finanţare pentru acestea.

228. Este de remarcat faptul că nu există o politică şi o strategie clare cu privire la dezvoltarea urbană. Nivelul urban este cel în care instrumentele de planificare spaţială pot juca cel mai important rol. Oraşele sunt cele în care dinamicile spaţiale sunt cele mai pronunţate şi unde spaţiul este modificat cel mai adesea. Cu toate acestea, există puţine analize care scot în evidenţă dinamicile urbane şi provocările legate de spaţiu. Într-un fel, cadrul de reglementare şi instituţiile abilitate au doar noţiuni vagi în ceea ce priveşte problemele pe care încearcă să le soluţioneze. Pe deasupra, un mare număr de

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

oraşe par a nu vedea în planificarea spaţială un instrument strategic de dezvoltare durabilă. 83% dintre oraşele cu o populaţie mai mare de 100.000 de locuitori nu au în prezent un PUG sau acesta este învechit.

229. **Per ansamblu, autorităţile locale par a fi mai dispuse să elaboreze documente care oferă oraşelor o direcţie strategică.** În general, există mai multe strategiile locale de dezvoltare actualizate decât PUG-uri actualizate, deşi strategiile de dezvoltare locală nu sunt mandatate prin lege. Mai mult decât atât, multe autorităţi locale au fost, de asemenea, dornice să elaboreze strategii sectoriale care să răspundă unei anumite direcţii prevăzute pentru oraş (de exemplu, dezvoltarea turismului, competitivitatea, dezvoltarea durabilă etc.). Acesta este un alt indiciu că planul spaţial nu este perceput ca jucând un rol strategic în dezvoltarea la nivel local. Acest lucru este unul dintre aspectele cheie care trebuie să fie abordate.

230. **În plus, multiplicarea documentelor locale de urbanism, fie că este vorba de PUG, strategii de dezvoltare locală, PIDU sau Local Agenda 21, va duce în mod inevitabil la o examinare mai atentă a acestor planuri, a ceea ce speră să se realizeze prin acestea, şi a măsurii în care acestea sunt corelate în realitate.** Obiectivul general al acestor planuri şi strategii este implicit, deoarece toate au scopul de a stabili viziuni, precum şi priorităţi şi obiectivele strategice. În cele din urmă însă, această multitudine de documente poate dilua, de fapt, sensul şi scopul planificării strategice.

Cadrul instituţional

Distribuţia competenţelor

231. **Capitolul al III-lea din Legea 350/2001-2011 descrie atribuţiile diferitelor niveluri ale administraţiei publice: nivelul central, nivelul judeţean şi nivelul local.** Trebuie remarcate câteva aspecte. Administraţia centrală se rezumă la un rol de coordonare şi avizare în raport cu toate proiectele de planificare urbană şi amenajare teritorială. Ministerul abilitat elaborează planurile de amenajare la nivel naţional şi la nivel regional (diferite secţiuni tematice) şi avizează documentaţiile de planificare urbană şi amenajare teritorială pentru nivelurile teritoriale inferioare (şi anume judeţe, oraşe-reşedinţă de judeţ şi alte aşezări rurale şi urbane care au rol de staţiuni turistice). Atât ministerul abilitat, cât şi consiliul judeţean pot solicita consiliilor locale „să elaboreze sau să modifice o documentaţie de planificare urbană sau amenajare teritorială, în vederea obţinerii unei conformări mai bune cu cerinţele, detalierii documentaţiei, aplicării prevederilor din programele strategice sectoriale ale guvernului, precum şi respectării intereselor generale ale statului" (Art. 20). După aprobare, documentele de planificare urbană, împreună cu regulamentele de urbanism, sunt opozabile în justiţie (Art. 49, par. 3).

232. **Amendamentele la Legea 350/2001-2011 introduse în 2006 au impus şi o serie de sancţiuni (care constau mai mult din amenzi) împotriva administraţiilor care nu se conformează cu prevederile legale.** Aceste

BCU "LUCIAN BLAGA" CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

amendamente au fost luate în considerare şi au ajutat mult în ceea ce priveşte aplicare legilor existente (un aspect care chiar şi aşa continuă să reprezinte o problemă). Eficacitatea sancţiunilor depinde de capacitatea de control a instituţiilor abilitate, dar se pune întrebarea dacă aplicare legii este dificilă ca urmare a capacităţii locale reduse (necesitând mai degrabă măsuri de susţinere, decât penalităţi) sau dacă legea este aplicată cu adevărat în mod incorect şi inconsecvent.

Responsabilităţile administraţiei publice centrale (Art. 17, 18, 19, 20 din Legea 350/2001-2011)

233. Activitatea de planificare urbană şi amenajare teritorială la nivel naţional este coordonată de Guvern, prin intermediul MDRAP în calitatea sa de organism central specializat în domeniul planificării urbane şi a spaţiului. MDRAP deţine următoarele responsabilităţi în domeniu:

- Elaborarea strategiei naţionale pentru dezvoltare teritorială, precum şi a planurilor de amenajare a regiunilor, care fundamentează planurile de dezvoltare regională;
- Elaborarea regulamentului general pentru planificarea urbană;
- Elaborarea şi aprobarea actelor normative referitoare la activitătea de urbanism şi amenajare teritorială;
- Cooperarea cu ministerele şi alte organisme ale administraţiei centrale pentru fundamentarea programelor sectoriale strategice dintr-o perspectivă teritorială;
- Cooperarea cu consiliile locale, judeţene şi pe probleme de dezvoltare şi urmărirea implementării programelor şi liniilor directoare guvernamentale în domeniul planificării urbane şi a spaţiului la nivel regional, judeţean şi local;
- Aprobarea documentelor de urbanism şi amenajare teritorială, conform competenţelor stabilite prin lege.

234. Direcţia Generală Dezvoltare Regională reprezintă departamentul funcţional pentru amenajarea teritoriului din cadrul MDRAP. Aceasta îşi îndeplineşte sarcinile în acest domeniu de activitate, fiind responsabilă pentru planificarea şi dezvoltarea spaţiului la nivel naţional şi regional, cooperarea în teritoriu, planificarea urbană şi amenajarea teritorială, gestionarea şi elaborarea programelor urbane şi imobiliare, gestionarea locuinţelor.

235. Miniştrii de resort şi alte organisme ale administraţiei publice centrale transmit către MDRAP, la solicitarea acestuia, toate informaţiile necesare pentru desfăşurarea activităţii de urbanism şi amenajare teritorială. Ministerul poate solicita administraţiilor publice centrale să elaboreze sau să modifice documente de planificare urbană şi regională, în vederea extinderii, detalierii sau aplicării prevederilor incluse în programele sectoriale strategice ale Guvernului, cât şi în vederea respectării intereselor generale ale statului.

236. Institutul naţional pentru cercetare şi dezvoltare URBANPROIECT şi Centrul de documentare pentru construcţii, arhitectură şi planificare urbană şi amenajare teritorială au fost create sub coordonarea Direcţiei Generale Dezvoltare Teritorială. Instituţiile de mai sus au fost înfiinţate cu scopul de a

BCU IASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

desfăşura activităţile de cercetare ştiinţifică şi dezvoltare tehnologică în domeniul planificării urbane şi a spaţiului. Cu toate acestea, ultima din aceste sarcini a trecut în responsabilitatea Ministerului Educaţiei Naţionale. URBANPROIECT este unul dintre actorii cheie implicaţi în elaborarea planurilor de amenajare a teritoriului din România. Având în vedere faptul că există puţini specialişti în domeniu, şi chiar şi mai puţine companii specializate, URBANPROIECT a fost responsabil pentru elaborarea unui număr semnificativ de planuri spaţiale în România.

237. Planificarea spaţială se realizează, tehnic, şi prin aportul altor ministere de resort. În esenţă, înainte ca planurile spaţiale să fie integrate în planul de amenajare a teritoriului naţional, acestea sunt elaborate în primă fază de ministerele de resort. Prin urmare, Ministerul Transportului creează un plan spaţial indicând unde vor fi construite noile autostrăzi, unde vor fi reabilitate căile ferate existente sau unde va fi construit un nou pod de importanţă naţională. În mod similar, Ministerul Mediului creează un plan spaţial cu zonele naturale protejate ale ţării, centrele poluatoare şi zonele unde trebuie întreprinse acţiuni de gestionare a apelor curgătoare. Ministerul Culturii furnizează o listă cu toate clădirile cu valoare istorică, împreună cu localizarea acestora.

Responsabilităţile administraţiei publice locale – nivelul 2/Consiliul judeţean (Art. 21,22,23,24 şi 24^1 din Legea 350/2001-2011)

238. Consiliul Judeţean stabileşte orientările generale cu privire la planificarea spaţiului şi organizarea şi dezvoltarea localităţilor, pe baza planurilor de amenajare teritorială. În acest scop, CJ coordonează activitatea consiliilor locale, cărora le oferă asistenţă tehnică. Consiliile Judeţene sunt susţinute de Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice, precum şi de alte ministere şi organisme ale administraţiei publice centrale.

239. Recent, articolul 24^1 a introdus o prevedere în Legea 350/2001-2011, care indică faptul că preşedintele CJ, prin intermediul arhitectului şef, deţine următoarele responsabilităţi în domeniul planificării urbane şi a spaţiului:

- Asigură elaborarea strategiilor de dezvoltare teritorială şi le înaintează spre aprobare către CJ;
- Asigură elaborarea planurilor de amenajare a teritoriului;
- Propune asocierea, în baza legii, a judeţelor cu comunele şi oraşele interesate, coordonând elaborarea planurilor de amenajare zonală;
- Recomandă planurile de amenajare şi le transmite CJ spre aprobare, pe baza expertizei tehnice a arhitectului şef;
- Acţionează în sensul aplicării şi implementării prevederilor aprobate ale planurilor de amenajare a teritoriului.

240. Consiliul Judeţean asigură faptul că prevederile incluse în planurile naţionale, regionale şi zonale sunt luate în considerare în cadrul planurilor de amenajare a teritoriului judeţean, precum şi în cadrul tuturor documentelor de planificare urbană publice în limitele administrative şi jurisdicţionale ale

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

judeţului. De asemenea, acesta asigură elaborarea planului spaţial judeţean, pe care îl aprobă în condiţiile legii.

241. **Consiliul Judeţean poate solicita consiliilor locale să elaboreze sau să actualizeze documentele referitoare la planificarea urbană sau a teritoriului,** în vederea implementării prevederilor incluse în programele de dezvoltare ale judeţului. Solicitare este trimisă către CJ, împreună cu motivarea deciziei CJ şi termenele limită pentru elaborarea sau modificarea documentelor. În cadrul sarcinilor de urbanism şi amenajare teritorială, CJ trebuie să utilizeze informaţii centralizate la nivel de judeţ, informaţii care provin din toate domeniile.

242. **Ministerele şi alte organisme ale administraţiei publice centrale trebuie să furnizeze autorităţilor judeţene sau locale, în mod gratuit, informaţii din domeniile lor de activitate,** informaţii care au impact asupra teritoriului judeţului în cauză, în timp ce consiliile judeţene vor avea sarcina de a furniza informaţii care vor fi utilizate pentru dezvoltarea economică, socială şi urbană a localităţilor componente.

Responsabilităţile administraţiei publice locale – nivelul 1, oraşe şi comune (Art. 25, 26, 27^1 din Legea 350/2001-2011)

243. **Consiliul Local coordonează întreaga activitate de planificare urbană desfăşurată în unitatea administrativ-teritorială şi asigură respectarea prevederilor incluse în documentele de planificare urbană şi amenajare teritorială aprobate.** Consiliul Local cooperează şi este susţinut de Consiliul Judeţean în activitatea de planificare urbană şi amenajare teritorială. Mai precis, articolul 27^1, introdus prin recente amendamente la Legea 350/2001, stipulează că primarul, prin intermediul arhitectului şef, are următoarele responsabilităţi în domeniul planificării urbane:

a) Asigură elaborarea strategiilor de dezvoltare teritorială şi urbană şi le recomandă spre aprobare Consiliului Local (Consiliului general, în cazul oraşului Bucureşti);
b) Asigură elaborarea planurilor urbanistice în baza competenţelor autorităţilor publice locale şi în condiţiile legii;
c) Recomandă spre aprobare din partea Consiliului Local, respectiv a Consiliului general al Municipiului Bucureşti, în baza expertizei tehnice a arhitectului şef, documentaţia de urbanism, indiferent de iniţiatorul acesteia; acţionează în sensul aplicării şi implementării prevederilor documentaţiilor de planificare urbană;

244. **În procesul de planificare a activităţilor urbanistice, Consiliul Local cooperează şi cu companii şi ONG-uri la nivel naţional, judeţean şi local.** În cadrul sarcinilor de urbanism, CL utilizează informaţii care provin din toate domeniile de activitate economice şi sociale. Serviciile publice descentralizate ale ministerelor şi ale altor organisme centrale, companiile, organizaţiile neguvernamentale şi organismele care acţionează la nivel local furnizează informaţiile necesare, gratuit, în vederea susţinerii activităţilor de planificare urbană.

BCU/ASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

245. **În cadrul Consiliului Judeţean, Consiliului Municipal sau al Consiliului Local, precum şi în cadrul Consiliului General al Municipiului Bucureşti, îşi desfăşoară activitatea unităţi specializate în domeniul planificării urbane şi a teritoriului.** Aceste unităţi sunt conduse de un arhitect şef la nivel de judeţ, municipiu sau oraş, respectiv de arhitectul şef al Municipiului Bucureşti. Postul de arhitect şef este deţinut de un ofiţer civil, a cărui formaţie este cea de arhitect sau planificator urban şi care a absolvit o instituţie de învăţământ de nivel înalt, cu studii pe termen lung. Arhitectul şef nu poate, prin lege, să fie subordonat unul alt oficial din unitatea administrativă din care face parte. Această măsură asigură faptul că arhitectul şef îşi poate exercita rolul de coordonare intersectorial pe care îl implică poziţia pe care o ocupă.

246. **Alte niveluri ale administraţiei publice, care au responsabilităţi în domeniul planificării spaţiale, includ nivelul metropolitan.** Asociaţiile de dezvoltare intercomunitară create în acest sens au rolul de a facilita elaborarea şi implementarea unor planuri de dezvoltare integrată, care acoperă zonele urbane şi periurbane ale polului de creştere. Aceste entităţi sunt relativ noi, ca tip de structură, fiind înfiinţate prin Legea nr. 215/2001 administraţiei publice locale şi Legea nr. 51/2006 referitoare la serviciile comunitare de utilitate publică. Fiind gândită să vină în ajutorul unui prim exerciţiu de cooperare şi guvernare la nivel metropolitan, alocarea de fonduri pentru polii de creştere în baza Axei 1 a POR indică faptul că 79% din fonduri au fost alocate prin intermediul autorităţilor locale care guvernează oraşele (date procesate din POT AM, 2012). Numai 0,7% din fonduri au fost direcţionate prin intermediul asociaţiilor pentru dezvoltare intercomunitară, fapt ce sugerează un statut mai degrabă simbolic – explicat şi prin statutul juridic şi lipsa de competenţe în asigurarea unui buget propriu suficient pentru co-finaţarea proiectelor sau realizarea cheltuielilor în avans cu proiectele. O analiză mai aprofundată indică faptul că, în realitate, numai două astfel de asociaţii, cele aferente zonelor metropolitane Constanţa şi Braşov, au reuşit să se implice în implementarea efectivă a proiectelor care au traversat graniţele graniţele administrative ale acestor municipii.

Capacitate instituţională

247. **Este destul de evident pentru orice persoană care se ocupă cu planificarea spaţială în România, că legi bune, planuri bine întocmite, şi o bună coordonare inter- şi intra-instituţională nu sunt suficiente pentru a permite crearea unui sistem de amenajare teritorială eficient.** Capacitatea instituţională este un factor cel puţin la fel de important. Fără a avea un număr adecvat de specialişti şi fără a beneficia de un mix adecvat de aptitudini ale acestora, chiar şi cele mai bune planuri din lume vor fi sortite eşecului. În mod similar, fără a dispune de datele necesare pentru cercetare, dezvoltarea strategiilor, politicilor şi planurilor, nimeni nu poate desfăşura cu succes funcţiile planificării spaţiului. În sfârşit, în absenţa resurselor financiare necesare iniţierii şi finalizării planurilor, este posibil să nu fie nimic de coordonat, iar planificarea spaţială îşi pierde din eficienţă.

248. **Sistemele de planificare spaţială reprezintă suma părţilor componente ale acestora.** Dacă una dintre aceste componente nu funcţionează corespunzător, sistemul ca întreg are de suferit. Prin urmare, este esenţial să se

BOUVIER CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

caute moduri prin care poate fi îmbunătăţit sistemul per ansamblu – nu doar legile, liniile directoare şi planurile. În cele ce urmează, vom discuta mai în detaliu problemele legate de resursele umane, date şi resurse de finanţare.

Resurse umane

249. Atragerea şi reţinerea personalului calificat este o problemă generală pentru sistemul public administrativ din România. Aceasta este o problemă îngrijorătoare întrucât profesia de planificator spaţial şi urban este o calificare relativ nouă în România. Prima şcoală de planificare urbană a fost înfiinţată în 1997 în cadrul Universităţii Ion Mincu din Bucureşti, ceea ce înseamnă că prima generaţie de licenţiaţi în planificare urbană a fost înregistrată la începutul anilor 2000. Astfel de calificări au început treptat să apară şi la alte centre universitare (de exemplu, Cluj-Napoca, Iaşi) şi toate au trăsătura comună de a porni din şcoli de arhitectură, fiind găzduite de universităţi cu profil tehnic. Aceasta implică instruire interdisciplinară, iar întrepătrunderea cu alte discipline (economie, studii sociale, geografie, studii de mediu) s-a realizat treptat în ultimii ani, susţinută de apariţia unor programe postuniversitare deschise studenţilor ce au terminat şi alte specializări.

250. Din moment ce toţi planificatorii urbani şi spaţiali acreditaţi să semneze documente sunt listaţi în Registrul Urbaniştilor din România (RUR), graficul expus în tabelul de mai jos prezintă situaţia numărului limitat de planificatori acreditaţi existenţi în ţară (187 de persoane înregistrate până la finele lui 2012). Situaţia este mai îngrijorătoare în ceea ce priveşte calificările specifice. De exemplu, există doar 15 planificatori cu experienţă certificată în economie urbană, 29 – în calitatea mediului, şi 33 – în sociologie urbană. Pentru întreaga ţară . Şi nu este cert câţi dintre cei înregistraţi sunt şi activi sau sunt doar înregistraţi în baza de date. Pe de altă parte, este ştiut faptul că, fără a fi înregistraţi în RUR, planificatorii nu pot semna niciun fel de planuri de amenajare a teritoriului şi urbanism.

Tabelul 12. Numărul specialiştilor în planificare acreditaţi în Registrul Planificatorilor Urbani din România

Arhitecţi acreditaţi	1.466
Planificatori urbani acreditaţi	187
Arhitecţi şefi acreditaţi	78
Experţi acreditaţi în domenii adiacente planificării	153
Total	**1.884**
Din aceştia, cu expertiză certificată în (exemple):	
Sociologie urbană şi demografie (cod expert G2)	33
Economie urbană (cod expert G4)	15
Calitatea mediului (cod expert G3)	29

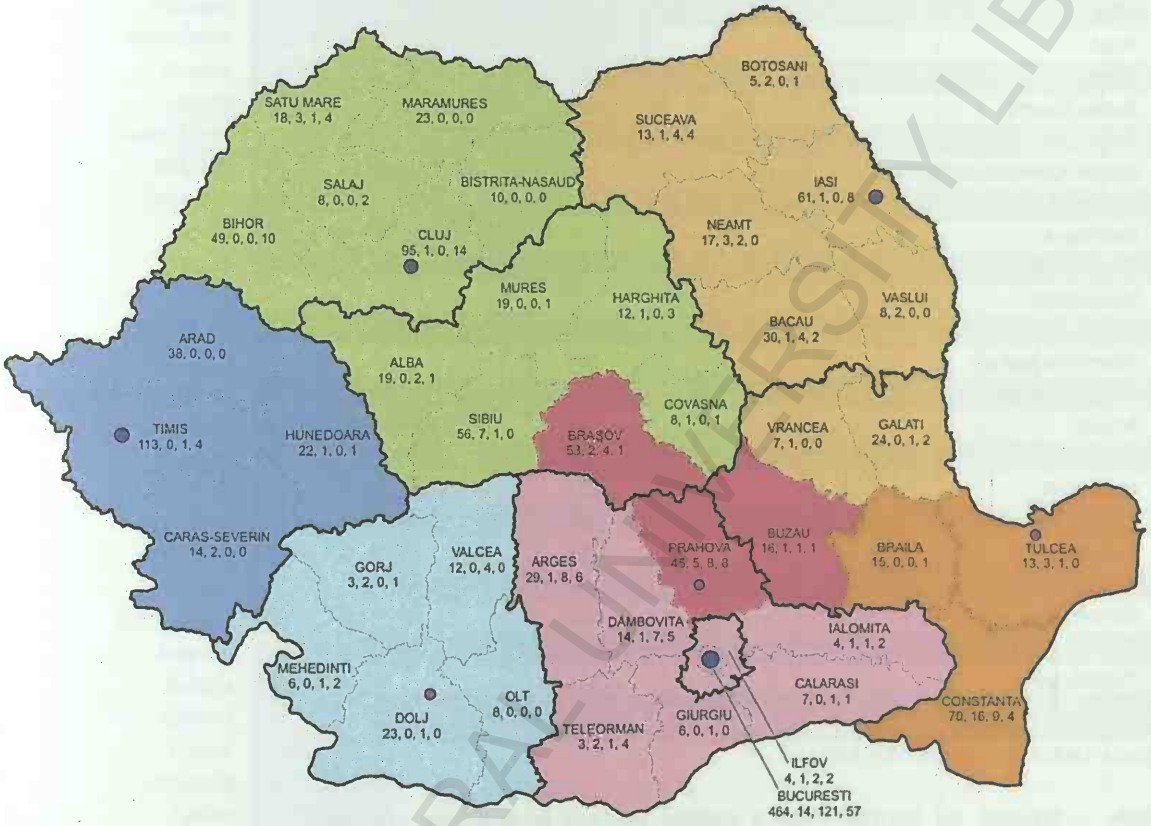
Sursa: date preluate de la Registrul Urbaniştilor din România, procesate de autori, www.rur.ro

251. Harta de mai jos prezintă distribuţia planificatorilor autorizaţi pe teritoriul ţării. O caracteristică surprinzătoare a acestei hărţi este concentraţia de planificatori autorizaţi în Bucureşti. De fapt, două treimi dintre planificatorii înregistraţi la RUR se află în Bucureşti şi mai mult de jumătate dintre judeţe nu

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

au niciun astfel de planificator acreditat. 10 din 15 planificatori certificaţi în economie urbană sunt înregistraţi în capitală.

Figura 29. Distribuţia pe judeţe a arhitecţilor şi planificatorilor urbani acreditaţi



Sursa: Registrul Urbaniştilor din România, www.rur.ro
Notă: datele cantitative de pe hartă pot fi citite după cum urmează: Dolj (23,0,1,0) – cifrele reprezintă numărul de arhitecţi certificaţi (23), numărul de arhitecţi şefi (0), numărul planificatorilor urbani certificaţi (1) şi numărul experţilor certificaţi în domenii adiacente (0).

252. Este necesar să facem o deosebire între planificatorii înregistraţi şi toţi absolvenţii unei şcoli de planificare urbană. Există cu siguranţă mulţi alţi profesionişti competenţi în acest domeniu pe teritoriul României. Dar cum toate documentele necesare proiectelor de planificare urbană şi amenajare teritorială necesită implicarea profesioniştilor certificaţi, statisticile prezentate mai sus indică un număr restrâns de profesionişti. De asemenea, distribuţia geografică sugerează faptul că majoritatea planificatorilor angajaţi de administraţiile publice nu sunt certificaţi de RUR, din moment ce sunt atât de multe judeţe unde numărul experţilor certificaţi este unul sau zero.

253. Situaţia pare a se îmbunătăţi dacă ne uităm la situaţia arhitecţilor acreditaţi de Ordinul Arhitecţilor din România (OAR). La începutul anului 2013 erau aproximativ 7.500 de arhitecţi înregistraţi la OAR în România. Dintre aceştia, 5.553 erau arhitecţi cu drept de semnătură. Mai mult de jumătate dintre aceştia lucrau în Bucureşti. În afara Bucureştiului, numărul arhitecţilor cu drept de semnătură se ridica la 2.750.

BCU IASI - CET TRAIAN UNIVERSITY LIBRARY

Figura 30. Numărul arhitecţilor înregistraţi la Ordinul Arhitecţilor din România (în februarie 2013)

Zona	Numărul total de arhitecţi	Arhitecţi cu drept de semnătură
Alba	68	42
Arad	106	80
Argeş	111	71
Bacău-Neamţ	169	100
Bihor	197	122
Braşov-Covasna-Harghita	341	239
Bucureşti	3.468	2.803
Dobrogea	224	146
Dunărea de jos	92	71
Hunedoara	70	49
Iaşi	316	235
Muntenia sud est	104	31
Muntenia vest	95	68
Mureş	97	62
Nord-Est	135	76
Nord-Vest	103	62
Oltenia	182	119
Prahova	183	119
Satu-Mare	68	36
Sibiu-Vâlcea	216	142
Timiş	533	399
Transilvania	611	451
TOTAL	7.489	5.553

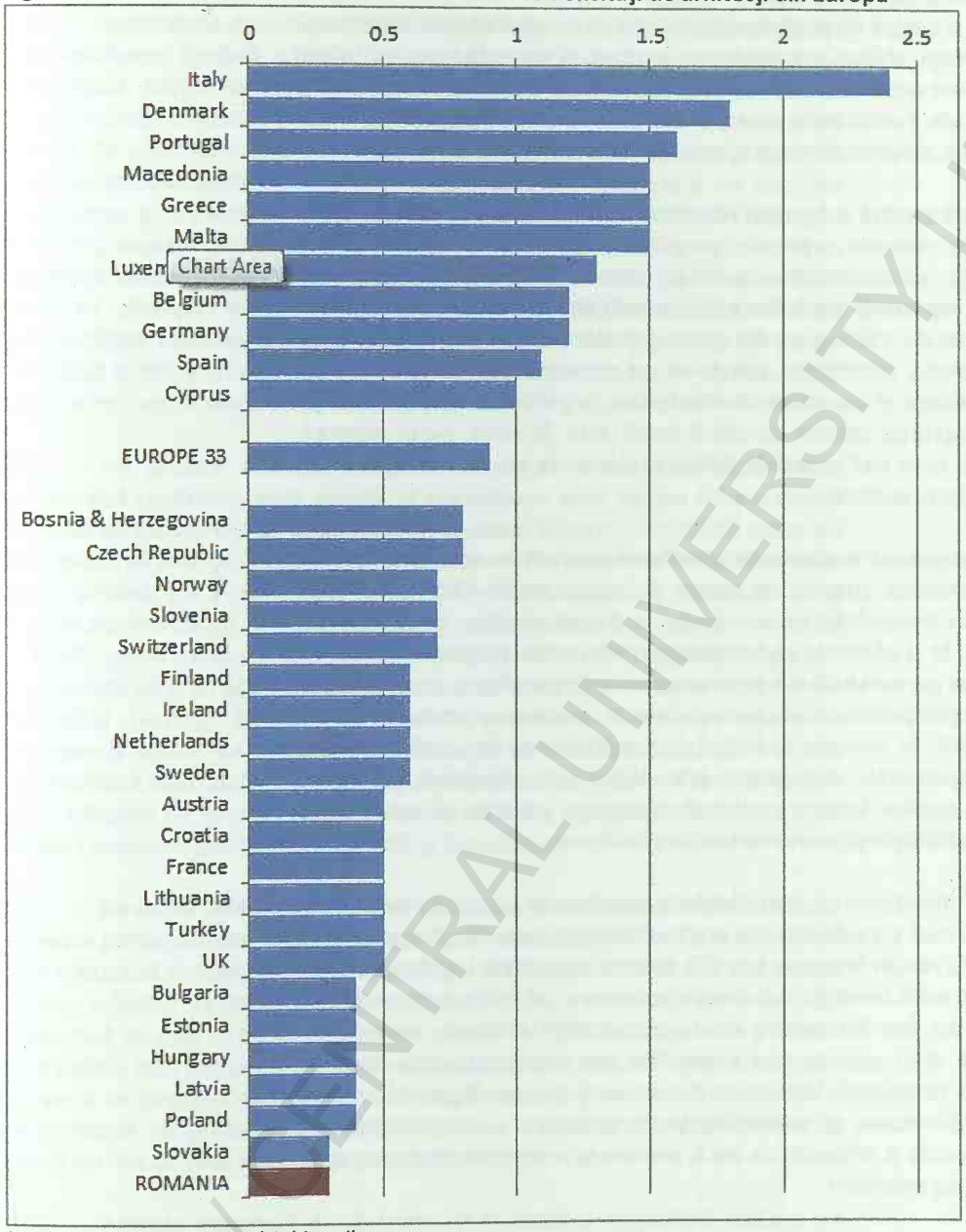
Sursa: Ordinul Arhitecţilor din România

254. Situaţia nu tocmai bună a acestei profesii în România este bine exemplificată în figura de mai jos. Din 33 de ţări înregistrate la Consiliul European al Arhitecţilor, România a fost pe ultimul loc la numărul de arhitecţi la 1.000 de locuitori.

255. Situaţia este mai gravă dacă ţinem cont că dintre aceşti arhitecţi înregistraţi, majoritatea nu vor să lucreze în domeniul planificării spaţiale pentru sectorul public. Un ghid pentru arhitecţii şefi elaborat de Urban Expert Vision cu fonduri de la USAID (*„Ghidul arhitectului şef de municipiu"*) indică o parte din motivele principale pentru care arhitecţii nu vor să lucreze în amenajarea teritorială: actorii politici, în cele mai multe cazuri, nu percep această funcţie ca fiind una importantă; salariile sunt mai mici în comparaţie cu cele ce pot fi câştigate în sectorul privat; locurile de muncă nu oferă facilităţi tehnice (de exemplu, programe soft necesare prelucrării datelor spaţiale); nu există destui colegi cu experienţă pentru a colabora şi de la care se poate învăţa; departamentele de amenajare teritorială au tendinţa să aibă puţini angajaţi; arhitecţii şefi sunt de multe ori realocaţi să facă muncă birocratică; presiuni ale intereselor private; nu există suport financiar suficient pentru a duce la bun sfârşit proiectele (de exemplu, pregătirea planurilor de amenajare teritorială).

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Figură 31. România are una dintre cele mai scăzute densităţi de arhitecţi din Europa



Sursa: Consiliul European al Arhitecţilor
Notă: Densitatea arhitecţilor face referire la numărul de arhitecţi la 1.000 de locuitori

256. Per total, domeniul planificării spaţiale are dificultăţi atât în atragerea unui număr suficient de oameni, cât şi în atragerea celor cu pregătirea necesară. În mod general, sectorul public are probleme în atragerea celor mai indicaţi oameni din cauza salariului de bază mic pe care angajaţii l-ar primi. Specialiştii preferă fie să lucreze pe cont propriu, fie să lucreze la o firmă de consultanţă.

257. Mai mult, planificatorii ce acţionează în sectorul public sunt forţaţi adesea să treacă repede peste perioada de acomodare. Calificările oficiale

BCU CLUJ / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

ajută, dar nu sunt suficiente pentru a asigura acumularea *know-how*-ului şi pentru a forma o echipă de profesionişti. Programe de acumulare a experienţei pe durata activităţii, ghiduri şi metodologii, precum şi vizite de lucru/schimburi de experienţă sunt aspecte foarte importante pentru îmbunătăţirea domeniului amenajării spaţiale. Fondurile ar putea fi prioritizate şi puse la dispoziţia acestor programe, în baza programelor operaţionale de asistenţă tehnică.

258. O simplă analiză a Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici (ANFP), care oferă, prin centrele regionale, pregătire şi perfecţionare profesională pentru angajaţii administraţiilor publice, **scoate în evidenţă faptul că planificarea nu reprezintă o prioritate în perioada de training.** Dintr-un total de 290 de programe de training pentru prima jumătate a acestui an, doar două abordează problema planificării, axându-se pe probleme precum participarea publică la planificare şi aspectele administrative în emiterea autorizaţiilor de construcţie. Pregătirea pentru consilierii locali este în mare parte absentă, desfăşurându-se doar trei cursuri în prima jumătate de an, fără niciun curs în domeniul planificării spaţiale.

259. Un background academic în planificare spaţială nu este cu siguranţă de ajuns. Planificarea spaţială nu poate fi implementată fără o continuă pregătire pentru îmbunătăţirea cunoştinţelor şi aptitudinilor, destinată atât oficialilor aleşi, cât şi oficialilor numiţi. Programele pentru pregătire la locul de muncă, destinate personalului din departamentele de planificare, sunt esenţiale în a ajuta instituţiile publice să implementeze şi să coordoneze actele normative emise de MDRAP. În termeni operaţionali, pregătirea ar trebui să fie strâns legată de competenţele mandatate prin legea descentralizării la nivelul administraţiilor publice locale, acoperind cunoştinţe generale şi specifice ce privesc responsabilităţile şi instrumentele de planificare.

260. Liniile directoare şi materialele educaţionale sunt, de asemenea, importante. Aşa cum s-a subliniat mai sus, metodologiile planificării spaţiale tind să fie învechite şi rămân în urma chiar şi a evoluţiilor cadrelor legislative, fără a se mai menţiona noile tendinţe şi concepte promovate de politica, documentele şi practica UE. Au fost într-adevăr emise metodologii de lucru recente, dar acestea acoperă doar aspecte foarte specifice (de exemplu, pentru zone de coastă sau zone protejate). Sunt multe lucruri care trebuie făcute în ceea ce priveşte liniile directoare şi metodologiile de susţinere a documentelor de amenajare teritorială şi urbanism de bază, precum şi a documentelor strategice complementare de urbanism.

261. Luând în considerare cadrul legal naţional aflat în continuă dezvoltare (Legea 250/2011 a suferit 8 amendamente în ultimii 10 ani), dar şi noile concepte şi direcţii impuse de comisiile UE, asigurarea unui flux constant de comunicare între toţi profesioniştii angajaţi la nivel de administraţie locală este esenţială. În acest sens, MDRAP ar trebui să ia în considerare implementarea unei soluţii tehnice (precum crearea unei reţele/platforme intranet *online* sau a unui forum) care să permită comunicarea în ambele sensuri. Acest lucru nu ar fi util doar angajaţilor civili din domeniu, dar şi MDRAP, care ar putea monitoriza mai eficient capacităţile şi stadiul planificării la nivel local.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Introducerea datelor

262. Importanţa disponibilităţii datelor în asigurarea eficienţei exerciţiului de planificare spaţială trebuie de asemenea subliniată. Seturile de date geospaţiale, hărţile de bază sau datele statistice generale disponibile pentru toate unităţile administrative, toate acestea sunt provocări semnificative pentru funcţia de planificare. România este printre ultimele ţări din UE în ceea ce priveşte disponibilitatea cadastrului digital. Miniştrii precedenţi au subliniat importanţa şi implicaţiile unei asemenea probleme, subliniind că, din cauza erorilor şi suprapunerilor dese ale titlurilor de proprietate, este ceva normal ca suprafaţa terenurilor pe hârtie să o depăşească pe cea reală. Lipsa de precizie în ceea ce priveşte drepturile de proprietate asupra terenurilor, limitele proprietăţilor sau chiar cele ale graniţelor teritoriilor administrative au cauzat dificultăţi şi întârzieri semnificante în planificarea proiectelor de infrastructură, blocând munca de teren şi împiedicând transparenţa şi acurateţea planificării.

263. Un proiect strategic aşteptat cu mare interes este digitalizarea cadastrului românesc, care constă în dezvoltarea unui sistem informaţional integrat de cadastru şi înregistrare a terenurilor. Miniştrii dezvoltării regionale precedenţi au anunţat începerea acestui proiect în 2012, dar se pare că munca la acest proiect nu a fost încă începută. Agenţia Naţională de Cadastru şi Publicitate Imobiliară (ANCPI) a iniţiat şi implementează în prezent proiectul CAESAR, menit să digitalizeze titlurile de proprietate ale terenurilor agricole. Acesta este un prim pas important ce ar duce la evoluţii importante în domeniile deblocării pieţelor funciare agricole, la eliminarea blocajelor birocratice prezente la împărţirea terenurilor, precum şi la eliminarea dificultăţilor întâlnite la colectarea impozitelor şi calcularea subvenţiilor. Acest proiect este evaluat la 51,4 milioane de euro şi se poate realiza datorită unui împrumutul oferit de Banca Europeană pentru Reconstrucţie şi Dezvoltare.

264. Directiva INSPIRE se aşteaptă să aibă un impact semnificativ în ceea ce priveşte infrastructura datelor spaţiale în România. Emisă în 2007, directiva a fost transpusă în legislaţia românească prin ordonanţa 4/2010. Cel mai recent raport referitor la implementarea acesteia (2010) arată că până la data respectivă nu s-au înregistrat progrese semnificante în implementarea acesteia, cu excepţia legii mai sus menţionate. Impactul se aşteaptă să fie unul major din moment ce directiva necesită un set complex de aranjamente, de la crearea şi armonizarea metadatelor şi folosirea GIS, până la colectarea şi publicarea unor seturi variate de date spaţiale pe portaluri specializate etc.

265. Agenţia Naţională de Cadastru şi Publicitate Imobiliară susţine, de asemenea, că ar fi benefică o colaborare mai apropiată cu MDRAP. În special, membrii acesteia doresc să acceseze planul spaţial pe care îl are ministerul, pentru a îmbunătăţii cadastrul naţional şi harta de utilizare a terenurilor. În acest scop, agenţia speră să stabilească un protocol de cooperare, care ar permite un schimb liber de informaţii între cele 2 instituţii. MDRAP ar beneficia de pe urma acestei colaborări, deoarece pentru analiza spaţială, este deseori nevoie de date deţinute de Agenţia pentru Cadastru.

266. Infrastructura statistică este, totodată, deficitară, şi cauzează probleme semnificative la nivel de calitate şi eficienţă a planificării spaţiale. Dificultatea sau costul procurării datelor statistice la nivel de unităţi

BCU "MIRCEA CEL BĂTRÂN" UNIVERSITY LIBRARY

administrative teritoriale este reflectată în calitatea slabă şi, în multe cazuri, în irelevanţa datelor folosite în analizele din cadrul planurilor studiate. Experienţa precedentă arată că birourile statistice judeţene nu au preţuri standard pentru datele colectate, unele birouri oferă acces la informaţii gratuit prin *site*-urile lor, în timp ce altele taxează acelaşi serviciu. Asemenea principii discreţionare în privinţa costurilor conduc la ideea că unele birouri judeţene pot taxa chiar şi autorităţile publice locale, nu doar terţi, pentru a le furniza date statistice elementare pentru propriul lor uz. Costul şi lipsa suportului digital pentru date fac ca majoritatea planurilor şi documentelor strategice analizate să conţină analize pe serii mici, dintre care multe au o bază de date a dovezilor precară.

267. Situaţia se complică dacă se trece la analizarea datelor statistice la nivel intraurban. Nu mai este nevoie să spunem că pentru a obţine PUG-uri sau strategii de dezvoltare locală eficiente, este esenţială identificarea cu acurateţe a zonelor problematice şi a fenomenelor socio-economice din punct de vedere teritorial. În acest caz, atât hărţile de bază, cât şi unităţile statistice intraurbane sunt probleme ce explică de ce majoritatea documentelor locale de urbanism şi a strategiilor locale pentru dezvoltare se rezumă la a prezenta date statistice la nivel local. Documentele de urbanism delimitează de obicei unităţile de referinţă teritoriale, care nu corespund în mod normal unităţilor referendumului, colegiilor electorale sau zonelor ce au coduri poştale, toate acestea fiind unităţi teritoriale care ar putea susţine efortul colectării datelor.

268. Evoluţia în domeniul planificării nu va fi posibilă decât atunci când s-au convenit unităţile statistice şi datele sunt colectate şi împărtăşite în mod deschis cu profesioniştii în urbanism. În plus, există unele serii de date care nu sunt colectate de birourile statistice, iar instituţiile autorizate nu doresc sau nu au posibilitatea de a realiza un schimb de date. Date precum rata criminalităţii sau sănătatea şi bunăstarea publică sunt colectate de alte autorităţi (birouri de poliţie, departamente de sănătate) care au experienţă şi/sau interes limitat de a colabora şi a împărtăşi aceste informaţii în scopul planificării. În plus, compatibilitatea între teritorii, precum şi o monitorizare corectă în timp ar fi mult îmbunătăţite dacă autorităţile centrale s-ar angaja să elaboreze ghiduri metodologice care să sugereze indicii relevanţi (de exemplu, măsura standard pentru sărăcie şi excludere socială) şi intervalul de timp ce trebuie luat în considerare.

269. În concluzie, este de cea mai mare importanţă ca Guvernul să aloce mai multe resurse (fonduri şi forţă de muncă instruită) centrelor de date naţionale precum Institutul Naţional de Statistică şi Agenţia pentru Cadastru. Nu se pot realiza strategii, planuri şi politici eficiente şi de calitate fără acces la date de încredere. O ţară care nu colectează, utilizează şi distribuie date este în multe privinţe o ţară rudimentară. De aceea este importantă nu doar întărirea birourilor statistice, dar şi impunerea obligaţiei ca toate datele colectate şi utilizate în mod public să fie disponibile gratuit pentru public. În plus, datele ar trebui să fie uşor de interpretat şi accesat.

270. Pentru MDRAP va fi important să creeze o bază de date a planurilor de amenajare, care să fie uşor accesibilă. Ministerul ar trebui să uşureze efortul oamenilor de a găsi, consulta şi realiza coordonarea cu planurile spaţiale create la un nivel superior, inferior sau la acelaşi nivel.

BCU IAŞI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Resurse financiare

271. **Nu în ultimul rând, planificarea spaţială necesită resurse financiare** fie pentru elaborarea documentelor de planificare, fie pentru asigurarea aplicării, monitorizării şi implementării prevederilor acestor documente. O importantă oportunitate nu a fost suficient de mult exploatată, şi anume Programul Operaţional pentru Dezvoltarea Capacităţilor Administrative (PODCA), care nu a fost folosit pentru a finanţa dezvoltarea capacităţii şi a proceselor de planificare. Prin urmare, este necesar ca o asemenea oportunitate să nu mai fie ratată cu ocazia următorului ciclu de programe.

272. **În concluzie, având în vedere că resursele financiare ale statului sunt limitate, este important pentru unităţile de planificare spaţială să determine moduri prin care fondurile europene pot să fie accesate cu scopul de a-şi îmbunătăţi capacităţile şi performanţele.**

Fonduri UE şi amenajarea teritoriului

273. **Planificarea spaţială este inevitabil legată de dezvoltare.** Cu cât o ţară este mai dezvoltată, cu atât mai mult va fi nevoită să se bazeze pe planificare spaţială, atât pentru coordonarea şi integrarea diferitelor planuri/strategii, cât şi pentru oferirea de consultanţă strategică (de exemplu, unde şi când să fie iniţiată dezvoltarea).

274. **Până în anul 2005 nu s-au derulat foarte multe proiecte de dezvoltare în România, ca atare nevoia de amenajare a spaţiului nu era presantă.** Aşa cum arată harta de mai jos, în vasta majoritate a unităţilor administrativ-teritoriale, construcţia anuală de locuinţe nu depăşea 10 unităţi locative până în anul 2005. Majoritatea judeţelor nu au reuşit să construiască mai multe de 20 de km de infrastructură anual, în aceeaşi perioadă de timp. Unele judeţe chiar au pierdut o parte din reţeaua de drumuri. Când se desfăşoară atât de puţine proiecte de dezvoltare, nevoia de amenajare a teritoriului nu este percepută ca o necesitate. De fapt, majoritatea administraţiilor publice nu au realizat proiecte de amenajare a teritoriului decât dacă primeau ordin direct de la centru. Mulţi dintre cei care au terminat astfel de planuri nu le-au implementat şi puţini s-au oferit voluntari să modernizeze aceste planuri după 10 ani.

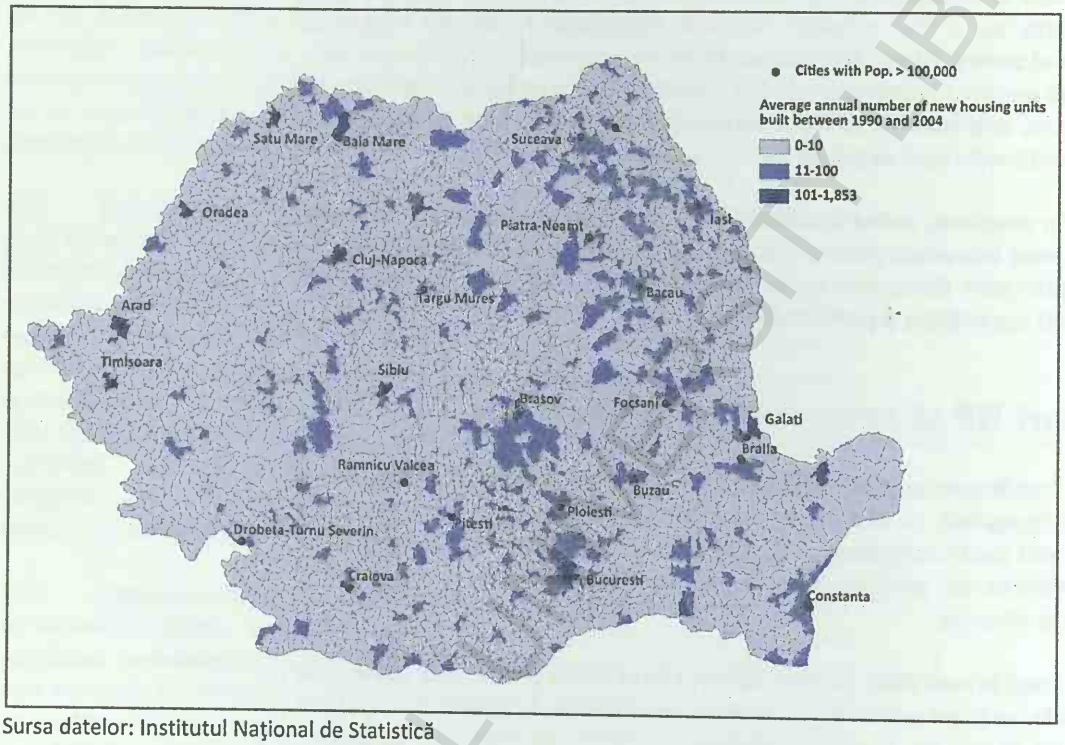
275. **Problema este că, din cauza numărului redus de lucrări de construcţii, mulţi dintre planificatorii cu aptitudini (care erau angajaţi în mod continuu înainte de 1989) au fost pierduţi în anii de tranziţie.** Nu doar că s-a pierdut o parte din planificatorii experimentaţi, dar nu au apărut nici noi planificatori în locul acestora. Nu exista nici o tradiţie a planificatorilor locali şi regionali (adică un cadru decizional descentralizat), iar pentru mulţi, planificarea a continuat să fie o reminiscenţă a trecutului comunist.

276. **Însă, după 2005, pe măsură ce economia a început să se mişte, în România au început să apară din ce în ce mai multe construcţii.** Odată cu aderarea la UE, România a obţinut, de asemenea, acces la sume importante de bani destinate în mod special investiţiilor publice şi private. Ca atare, după 2007

BCU IAŞI - CENTRU UNIVERSITY LIBRARY

au fost începute o gamă variată de proiecte de dezvoltare, transformând multe părţi din ţară în şantiere de construcţii.

Figura 32. În majoritatea localităţilor, ritmul construcţiei de locuinţe noi a fost redus înainte de 2005



Sursa datelor: Institutul Naţional de Statistică

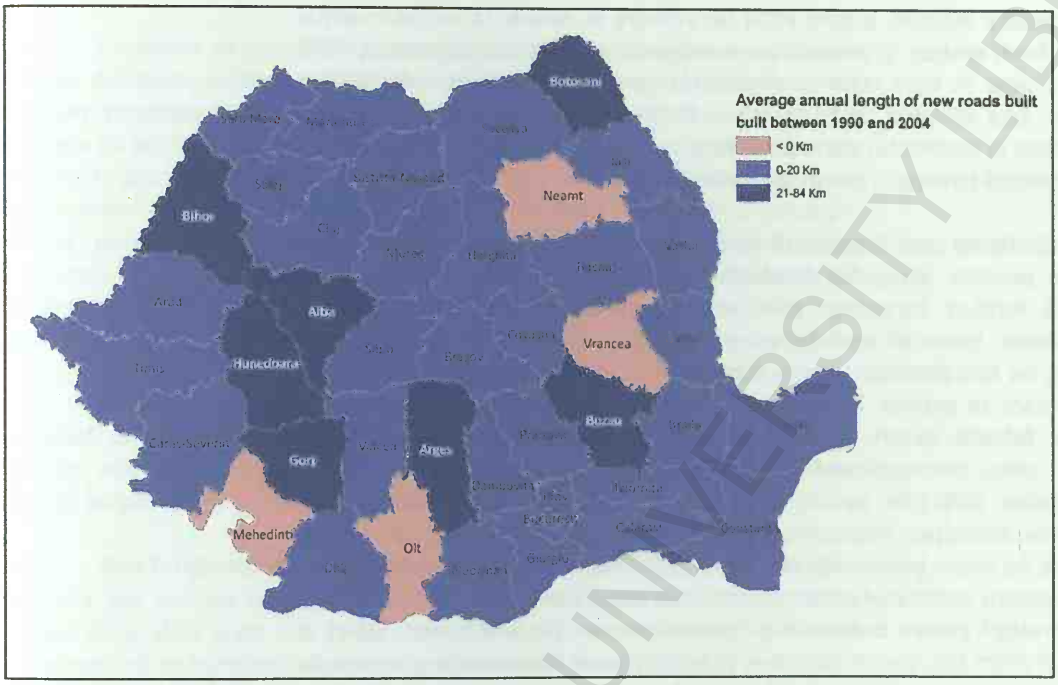
277. Cu toată această activitate de modernizare în desfăşurare, era normal de aşteptat să se observe şi o creştere în utilizarea instrumentelor de planificare spaţială. Dar, din păcate, acest lucru nu s-a întâmplat. Fondurile europene vin cu multe obligaţii, dar nevoia de coordonare cu planurile spaţiale existente nu este una dintre acestea. În mod similar, programele sectoriale operaţionale (de exemplu, PO Regional, PO Transporturi, PO Mediu) obligă la existenţa la bază a unei strategii de dezvoltare, dar nu este impusă coordonarea acestor strategii. Spre exemplu, construirea unei mari rute de transport în cadrul PO Transporturi ar trebui luată în considerare în cadrul PO Regional în momentul alocării fondurilor pentru drumuri regionale/locale. În practică, acest lucru nu s-a întâmplat întotdeauna.

278. În plus, aceste programe operaţionale nu folosesc planificarea spaţială în mod activ ca instrument în formularea proprilor strategii. Este adevărat că PO Regional 2007-2013 menţionează necesitatea utilizării planificării spaţiale în formularea deciziilor de investiţii, dar nu s-a făcut niciun efort în acest sens. Multe proiecte sunt alese pe sistemul „primul venit, primul servit", cu atenţie minimă acordată modului în care coordonarea în spaţiu a acestor proiecte individuale ar putea crea diferite sinergii. O selecţie strategică este făcută în cadrul Axei 1 a POR, care necesită elaborarea unor planuri de dezvoltare integrată pentru zonele metropolitane pentru accesarea fondurilor europene. În

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

realitate, aceste planuri rareori au un caracter integrat. Mai mult, planurile sunt elaborate relativ izolat de alte planuri şi strategii deja existente la nivel local.

Figura 33. Puţine drumuri noi au fost construite înainte de 2005



Sursa datelor: Institutul Naţional de Statistică

279. Următoarele secţiuni prezintă mai în detaliu programele operaţionale, în cazul cărora amenajarea teritoriului ar trebui să joace un rol mai activ.

Programul Operaţional Regional

280. **Programul Operaţional Regional (POR) este structurat pentru ciclul de programare 2007-2013 în jurul a 6 axe prioritare: Axa 1:** Sprijinirea dezvoltării durabile a oraselor - potenţiali poli de creştere; **Axa 2:** Îmbunătăţirea infrastructurii de transport regionale şi locale **Axa 3:** Îmbunătăţirea infrastructurii sociale; **Axa 4:** Sprijinirea dezvoltării mediului de afaceri regional şi local; **Axa 5:** Dezvoltarea durabilă şi promovarea turismului; **Axa 6:** Asistenţă tehnică. Cu excepţia axei 6, investiţiile organizate sub celelalte 5 axe au o componentă spaţială. În cele ce urmează, vom discuta mai în detaliu despre aceste 5 axe.

281. ***Axa 1: Dezvoltare urbană durabilă.*** Axa 1 se adresează investiţiilor în zone urbane, cu atenţie sporită acordată unor trei categorii de oraşe: poli de creştere (7 oraşe cu excepţia Bucureştiului, considerate a fi cele mai performante din punct de vedere economic în regiunile lor); poli de dezvoltare (13 oraşe); şi centre urbane. Fondurile pentru polii de creştere şi dezvoltare sunt prealocate, în timp ce centrele urbane (toate oraşele cu o populaţie de peste 10.000 de locuitori, inclusiv Bucureştiul) sunt în competiţie pentru a accesa fonduri din totalul disponibil. Toate oraşele care vor să acceseze fonduri în cadrul Axei 1 a POR trebuie să pregătească planuri integrate de dezvoltare

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

urbană (PIDU). În momentul redactării acestui raport, un total de 95 de PIDU au fost acceptate pentru fonduri POR. Este dificil să se realizeze o analiză a acestor PIDU, dar o analiză a polilor de creştere ar putea fi utilă.

282. **Pentru început, puţine PIDU fac referire în detaliu la un plan spaţial existent.** Sunt, desigur, şi excepţii (spre exemplu Ploieşti), dar, în general, PIDU par a fi create în mod izolat – singurul lor scop fiind atragerea de fonduri europene. Este adevărat că în unele cazuri, amenajarea teritoriului lipsea sau era învechită la momentul dezvoltării PIDU, dar în cele mai multe cazuri, nici nu se menţionează strategiile pentru dezvoltare existente.

283. **Corelarea este îngreunată de artificiul administrativ care a fost creat pentru a permite atragerea fondurilor UE.** Astfel, pentru a fi eligibili să primească fonduri europene, polii de creştere trebuiau să formeze zone metropolitane. Ideea din spatele raţionamentului este bună: oraşele, în special cele mari, nu funcţionează izolat – sunt parte a unei zone economice, sociale, culturale care se extinde în afara graniţelor acestor oraşe. Lăsând la o parte metodele folosite pentru a identifica aceste zone metropolitane (în cazul Craiovei, zona metropolitană nu este nici măcar contiguă), structurile administrative înfiinţate pentru a administra fondurile polilor de creştere (asociaţii de dezvoltare intercomunitară) nu existau sub această formă înainte. Mai precis, nu aveau planuri sau strategii pregătite pentru zonele metropolitane, ci numai pentru localităţile constituente (acolo unde aceste localităţi aveau într-adevăr strategii pentru dezvoltare şi planuri spaţiale puse la punct). Există şi excepţii, precum Iaşi, pentru care s-au pregătit planuri de amenajare a spaţiului pentru zonele metropolitane, dar nu este clar modul în care acestea diferă de planurile urbane generale deja existente (mai exact, ce este organizat la nivel metropolitan care nu are putere administrativă reală, şi ce revine ca sarcină localităţilor constituente).

284. **Oraşele care nu au fost nevoite să formeze zone metropolitane au avut o sarcină mai uşoară în a corela PIDU cu planurile şi strategiile existente.** Spre exemplu, Alba/Iulia şi-a fundamentat PIDU pe o strategie de dezvoltare urbană existentă, care includea un plan de acţiune clar, cu investiţii ce urmau a fi făcute în viitor şi cu potenţiale surse de finanţare. Pe cale de consecinţă, PIDU-l oraşului Alba-Iulia nu a fost creat ca un document de sine stătător, ci ca o continuare, ca un următor pas al unei strategii existente. În acelaşi timp, PIDU-l oraşului Alba-Iulia nu menţionează planul urbanistic general al oraşului, în mare parte pentru că acesta era expirat, iar în prezent este în curs de elaborare.

285. **Un alt motiv pentru care planurile spaţiale se regăsesc cu greu în PIDU are de-a face cu faptul că investiţiile făcute în cadrul POR sunt destinate în principal reabilitării infrastructurii existente.** În esenţă, aceasta înseamnă că doar o mică parte a infrastructurii a fost creată folosind aceste fonduri. Din moment ce un număr mic de noi proiecte de infrastructură au fost create cu aceste fonduri, schimbările în spaţiu au fost mai puţin evidente şi au existat motive mai puţine pentru a face corelarea cu un plan urban general existent.

286. **Corelarea în sus, către nivelul judeţean, a fost îngreunată de faptul că aceste planuri erau adesea inexistente sau expirate** (cum este, spre exemplu, cazul Craiovei şi al Constanţei). În plus, planurile de amenajare a teritoriului

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

judeţean, având în vedere că nu există linii directoare pe care trebuie să le urmeze în elaborarea lor, variază mult atât în abordare, cât şi ca rezultat. Multe dintre PATJ-uri nu sunt altceva decât o enumerare de statistici şi informaţii, cu relevanţă normativă minimă pentru PIDU.

287. **Corelarea cu planurile de amenajare a teritoriului regional este şi mai dificilă, deoarece acestea sunt în mare parte inexistente şi nu au oricum un caracter normativ.** Chiar şi atunci când aceste planuri există, localităţile şi judeţele nu sunt obligate să le respecte. În ciuda acestui lucru, unele PIDU-ri fac referire la planurile de dezvoltare existente. Spre exemplu, PIDU Cluj-Napoca este inspirat din planul pentru regiunea de NV în ceea ce priveşte o parte din analiza economică şi de infrastructură. Cu toate acestea, niciunul dintre proiectele listate pentru finanţare din PIDU nu are o corelaţie clară nici cu planul de amenajare a teritoriului judeţean, şi nici cu planul de amenajare a teritoriului regional.

288. **În ceea ce priveşte corelarea cu planul de amenajare a teritoriului naţional, cele mai multe PIDU menţionează acest plan, chiar dacă în trecere.** Cel mai adesea este menţionată secţiunea 1 din PATN, care are o implicare directă asupra investiţiilor în infrastructura de transport.

289. ***Axa 2: Infrastructura de transport locală şi regională.*** Toate investiţiile realizate sub această axă prioritară au o componentă spaţială clară. Cu toate acesta, chiar şi în acest caz, majoritatea investiţiilor presupuneau reabilitarea infrastructurii de transporturi existentă, şi nu construirea unei noi infrastructuri. Ca atare, schimbările în ceea ce priveşte amenajarea spaţiului au fost minime. În cazurile în care s-a creat o infrastructură nouă, sau s-a modificat infrastructura existentă (de exemplu, extinderea unei şosele existente), planurile de spaţiu au trebuit create ca parte a propunerii tehnice, iar acestea au trebuit să fie corelate cu planurile spaţiale existente.

290. ***Axa 3: Infrastructură socială.*** Investiţiile realizate în baza acestei axe au fost predominant în zona reabilitării structurilor deja existente. Comisia Europeană a interzis folosirea fondurilor europene pentru dezvoltarea de noi structuri. Ca atare, implicaţiile spaţiale au fost reduse şi în acest caz.

291. ***Axa 4: Infrastructura mediului de afaceri local şi regional.*** Axa 4 are 3 subaxe, toate având rol de susţinere a investiţiilor cu implicaţii spaţiale. Axa 4.1: Dezvoltarea structurilor de sprijinire a afacerilor de importanţă regională şi locală; Axa 4.2 Redezvoltarea terenurilor „brownfield"; Axa 4.3: Microîntreprinderi. Dintre acestea, în special primele două necesită o corelare bine pusă la punct cu planurile de amenajare a spaţiului locale, regionale şi naţionale. Spre exemplu, în baza Axei 4.1, POR susţine investiţiile financiare precum parcurile industriale, în timp ce în baza Axei 4.2, susţine redezvoltarea fostelor complexe industriale, În primul caz, dezvoltarea unei noi structuri va necesita în mod normal elaborarea unui plan urbanistic zonal, care va fi ataşa la planul urbanistic general şi va propune o extensie. În al doilea caz, redezvoltarea unei foste zone industriale va necesita adesea schimbarea zonării din aria respectivă şi elaborarea uni plan urbanistic zonal.

BCU CLUJ / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

292. ***Axa 5: Dezvoltarea turismului.*** Iniţial, mai multe facilităţi turistice au fost finanţate în baza acestei axe (de exemplu, mici facilităţi de tip „cazare şi mic dejun"). Totuşi, Uniunea Europeană a intervenit la un moment dat şi a impus ca investiţiile turistice să se axeze în principal pe reabilitarea facilităţilor existente. Chiar şi aşa, lucrările de reabilitare au inclus adesea şi extinderea facilităţilor existente care, la rândul lor, necesitau elaborarea de planuri urbanistice de detaliu.

Programul Operaţional Transport

293. **PO Transport este structurat în jurul a patru axe prioritare:** Axa 1: Coridoarele de transport TEN-T; Axa 2: Infrastructura naţională de transport în afara reţelei TEN-T; Axa 3: Îmbunătăţirea siguranţei pasagerilor şi dezvoltarea durabilă în sectorul transporturilor; Axa 4: Asistenţă tehnică. Cu excepţia Axei 4, toate celelalte axe au implicaţii de spaţiu.

294. **Pentru perioada de programe 2007-2013, investiţiile realizate în baza Axei 1 a PO Tranport s-au concentrat pe marile coridoare paneuropene.** În mod particular, acestea au inclus infrastructura drumurilor de-a lungul Axei prioritare 7, infrastructura căilor ferate prin Axa prioritară 22, şi reţeaua de transport pe apă prin Axa prioritară 18. Investiţiile în drumuri s-au axat pe dezvoltarea autostrăzii Coridorului IV, care leagă Constanţa de Bucureşti şi, mai departe, de Timişoara şi Arad, în vestul ţării. Investiţiile în cadrul acestei axe erau deja incluse în planul de amenajare a teritoriului naţional, iar în măsura în care au suferit modificări, au dus la revizuirea PATN-ului.

295. **Investiţiile în cadrul Axei 2 a PO Transport s-au concentrat pe reabilitarea şi extinderea infrastructurii existente, precum şi pe dezvoltarea unei noi infrastructuri.** Toate construcţiile şi extinderile noi au trebuit să se bazeze pe planuri locale de amenajare a teritoriului existente şi să ducă la actualizarea acestora. Având în vedere că în multe cazuri planurile locale sau judeţene fie lipseau, fie erau învechite, planurile de amenajare a teritoriului elaborate pentru noile investiţii în infrastructură nu au avut cu ce să fie corelate, în afară de PATN.

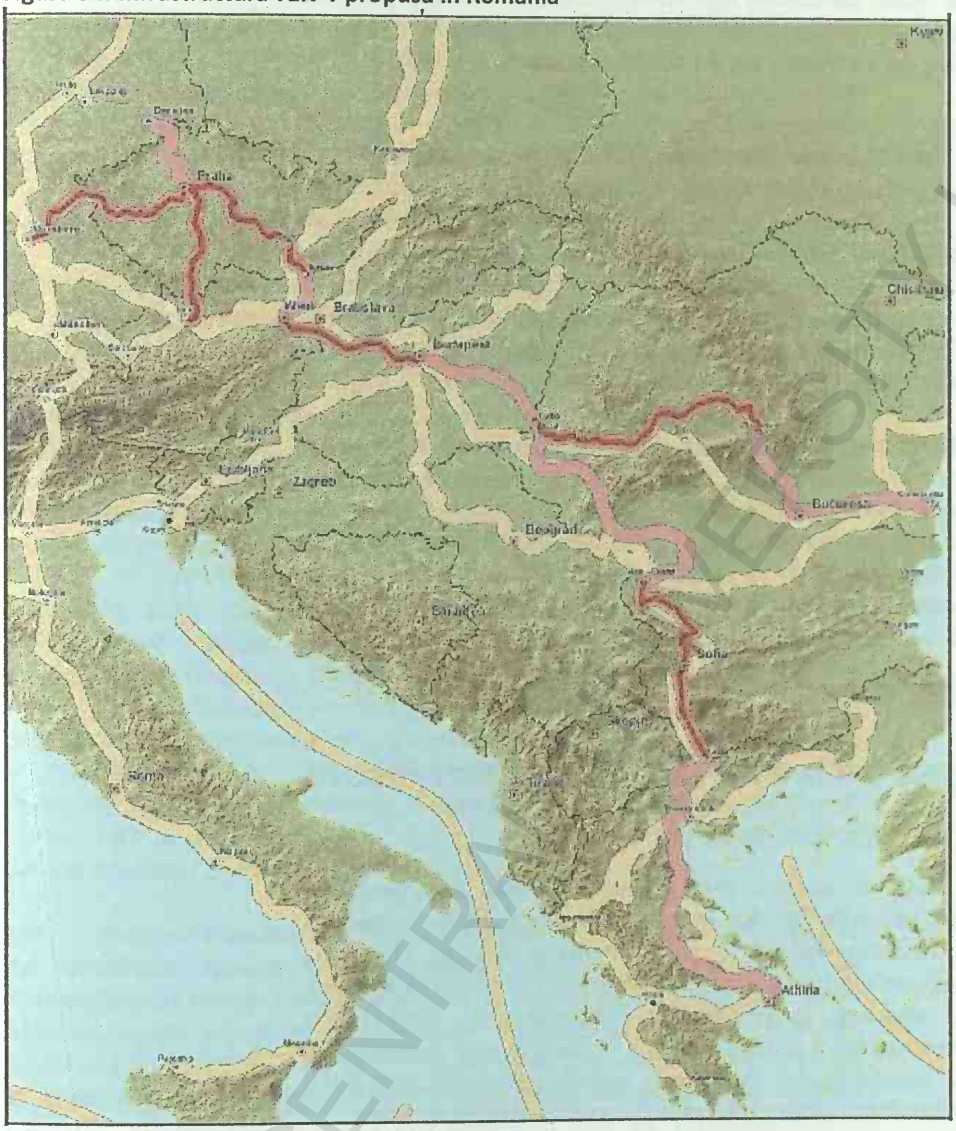
Programul Operaţional Mediu

296. **PO Mediu include, pentru ciclul de programe 2007-2013, 6 axe prioritare:** Axa 1: Infrastructura apei potabile şi a apelor menajere; Axa 2: Sisteme integrate de gestionare a deşeurilor solide; Axa 3: Reabilitarea sistemului de termoficare în zonele poluante; Axa 4: Sisteme de protejare a mediului; Axa 5: Prevenirea şi atenuarea riscurilor în caz de dezastru; Axa 6: Asistenţă tehnică.

297. **În mod particular, investiţiile realizate în cadrul Axelor 1 şi 2 au un pronunţat caracter spaţial, implicând dezvoltarea unei infrastructuri noi şi reabilitarea celei existente.** Spre exemplu, în baza Axelor 1 şi 2, toate cele 41 de judeţe ale României trebuie să dezvolte sisteme de gestionare a deşeurilor solide la nivel judeţean, inclusiv gropi de gunoi care să îndeplinească normele de mediu, dar şi un sistem de staţii de transfer. Aceste investiţii necesită atenţie sporită la aspectele de spaţiu, cum ar fi geografia, distanţa, topografia, sistemele oraşelor, tipurile de sol, apa subterană.

BCU ASIC CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Figura 34. Infrastructura TEN-T propusă în România



298. În măsura în care nu există planuri de amenajare a teritoriului judeţene, investiţiile realizate prin PO Mediu vor fi planificate în izolare. Aceasta se întâmplă când planurile de amenajare a teritoriului sunt realizate doar pentru atragerea investiţiilor, fără a fi corelate cu ce se întâmplă în jur. Acest lucru este problematic deoarece investiţiile realizate pe această cale riscă să nu fie cele mai eficiente.

Programul Naţional de Dezvoltare Rurală

299. Investiţiile realizate prin acest program se concentrează exclusiv pe zonele rurale şi, de obicei, nu necesită o amenajare a teritoriului amănunţită. Există totuşi măsuri incluse în Axa 2 (Îmbunătăţirea spaţiilor rurale) şi Axa 3 (Calitatea vieţii în zonele rurale şi diversificarea economiei rurale), care propun

B.C.U. „M. EMINESCU" IAŞI

intervenţii de amenajare a teritoriului. În măsura în care aceste intervenţii se concretizează, este greu de estimat cât de important este rolul jucat de planificarea spaţială, având în vedere că majoritatea zonelor rurale nu au planuri urbane generale, sau, dacă au, acestea sunt de obicei realizate de formă.

Programe aflate sub Obiectivul „Cooperarea teritorială europeană"

300. Programele aflate în cadrul celui de-al treilea obiectiv al politicilor de coeziune ale UE sunt menite să încurajeze interacţiunea, împărtăşirea cunoştinţelor şi activităţilor comune între diferite regiuni şi oraşe din Europa. Cu toate acesta, în cazurile de cooperare în cadrul proiectelor cu impact teritorial, lucrurile se complică şi mai mult, deoarece investiţiile şi amenajarea teritoriului trebuie coordonate peste graniţe, folosind sisteme de amenajare a teritoriului care, de cele mai multe, ori nu se potrivesc.

301. Obiectivul „Cooperarea teritorială europeană" include trei tipuri de programe: Cooperare transfrontalieră; Cooperare transnaţională; şi Cooperare interregională.[33] Fondurile alocate acestor programe sunt relativ limitate, iar proiectele finanţate sunt adesea de natură uşoară (de exemplu, programe de tip *peer-to-peer*), mai degrabă decât investiţii în infrastructura fizică. Cu toate acestea, investiţiile transfrontaliere în infrastructură se realizează, iar de obicei acestea trebuie să armonizeze două sau mai multe sisteme de planificare spaţială.

Lecţii învăţate de la alte sisteme de planificare spaţială

302. Prezenta secţiune prezintă unele cazuri relevante în organizarea sistemelor de amenajare a teritoriului, în patru ţări care au fost considerate relevante pentru România: Polonia, Franţa, Spania şi Olanda. Obiectivul principal este înţelegerea modului în care ţările aflate în tranziţie şi ţările cu un sistem democratic consolidat au implementat mecanismul de amenajare a teritoriului în cadrul structurilor administrative, a modului în care operează şi a cauzelor reformelor. Scopul acestei analize este identificarea similitudinilor şi a modelelor ce por îmbunătăţii sistemul de amenajare teritorială din România.

303. România nu este singură atunci când se confruntă cu problemele legate de planificare spaţială. Alte ţări au trecut prin aceleaşi provocări ca şi România şi pot oferi multe lecţii. Cu o tradiţie latină de amenajare a teritoriului, România ar putea adopta cu uşurinţă practicile ţărilor care au dezvoltat un sistem bine pus la punct şi care au aceeaşi moştenire istorică. De aceea am ales să analizăm cazurile Franţei şi Spaniei. Franţa este principala sursă de inspiraţie pentru sistemul administrativ din România şi, ca atare, poate fi locul cel mai indicat să găsim cele mai bune practici în domeniul planificării spaţiale. Spania, deşi are un sistem de administrare federal, are o poveste ce seamănă cu cea a României. Când s-a alăturat UE, era una din cele mai sărace ţări din Uniune. În timp însă, a reuşit să folosească strategic fondurile pentru a impulsiona

[33] Informaţii despre programele europene de cooperare teritorială din România sunt disponibile la adresa http://infocooperare.ro

BCU "LUCIAN BLAGA" CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

dezvoltarea şi a îmbunătăţit continuu sistemul de planificare spaţială pentru a răspunde noilor provocări. În afara acestor două ţări, am hotărât să analizăm şi cazurile Olandei şi Poloniei. Olanda este printre cele mai inovatoare ţări din punct de vedere al amenajării teritoriale, iar ţara are o tradiţie îndelungată în modelarea spaţiului (de exemplu, mare parte din ţară se află sub nivelul mării). Polonia este una dintre cele mai de succes aderări la UE, cu o poveste ce seamănă cu cea a României. Această ţară a operat o serie de schimbări administrative în anii recenţi, schimbări care pot avea relevanţă pentru cazul României. O altă scurtă analiză a acestor studii de caz este inclusă în Anexa 7.

Sistemul francez de planificare spaţială

304. Franţa este una dintre cele mai mari ţări din Europa, cu aproximativ 64 de milioane de locuitori şi cu un sistem de administrare centralizat. Unităţile administrative includ 26 de regiuni, 100 de comitate şi 36.678 de comune. Fiecare dintre aceste elemente administrative este însărcinat să rezolve probleme considerate a fi cel mai bine de implementat la nivelul lor. Sistemul administrativ Românesc a copiat în mare parte sistemul francez, aşa că Franţa poate reprezenta cel mai bun exemplu de extragere a ideilor legate de îmbunătăţirea sistemului românesc de planificare spaţială.

305. În 1982, Guvernul francez s-a angajat să realizeze o reformă administrativă majoră, transferând multe dintre competenţe la nivelul administraţiilor inferioare, inclusiv planificarea spaţială. În sistemul legislativ francez se face diferenţa între domeniile dezvoltării şi cel al planificării, unde dezvoltarea este considerată a fi o competenţă generală, în timp ce planificarea este considerată a fi una specifică. Planificarea se ocupă în general cu drepturile teritoriale, în timp ce dezvoltarea se ocupă de restul. Ca atare, planificarea urbană este în responsabilitatea comunelor, în timp ce dezvoltarea cade în sarcina celorlaltor elemente administrative.

306. Sistemul francez de amenajare a teritoriului se bazează pe planurile de revitalizare apărute în 1919, după Primul Război Mondial, şi pe masterplanurile urbane introduse în 1943, în timpul celui de-al Doilea Război Mondial. Aceste prime legi de planificare spaţială erau menite să răspundă nevoilor şi provocărilor aduse de război, dar nu au fost atât de eficiente pe cât au sperat creatorii lor. Doar în 1967, când a fost elaborată Legea utilizării terenului, planificarea spaţială a fost inclusă în lista de responsabilităţi a autorităţilor publice locale. Legea utilizării terenurilor impunea autorităţilor locale să producă, la intervale regulate, planuri strategice şi planuri de utilizare a terenurilor.

307. În Franţa sunt utilizate diferite instrumente de amenajare a teritoriului pentru diferite niveluri administrative.

- **Nivel european:** Sistemul francez de amenajare a teritoriului are la bază câteva dintre conceptele elementare ale Perspectivei Europene de Dezvoltare Spaţială.

- **Nivel naţional:** Guvernul central creează planurile pentru serviciile comunale şi elaborează directiva pentru dezvoltare teritorială.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

- **Nivel regional:** Guvernele regionale sunt responsabile de amenajarea spaţiilor şi a zonelor, ca şi de asigurarea cadrului legal pentru planificarea la nivel intercomunitar (de exemplu, scheme de coerenţă teritorială, planuri de transport urban, programe pentru depozitări locale).

- **Nivel local:** Comunele sunt responsabile cu producerea planurilor urbane locale. Aceste planuri trebuie corelate cu planurile de nivel superior.

308. Planurile urbane locale sunt formate din planuri strategice şi planuri de utilizare a terenurilor. Cu toate acestea, planurile urbane nu trebuie să conţină în mod obligatoriu ambele elemente. Planurile strategice îşi propun în principal utilizarea instrumentelor de planificare pentru a dirija dezvoltarea într-un mod strategic şi pentru a combate externalităţi negative, pe care dezvoltarea le implică adesea (de exemplu, conflictele de interese). Când planul urban local lipseşte sau este vechi (este obligatoriu să fie actualizat după 10 ani), intră în acţiune regulamentul naţional urban. Acest regulament stabileşte un număr minim de criterii pentru noile proiecte de dezvoltare. Un sistem similar a fost adoptat în România, fiind folosit chiar des, deoarece planurile urbane generale tind să lipsească sau să fie expirate.

309. Grupuri de comune se pot organiza şi pot crea planuri strategice intercomunitare. Având în vedere că majoritatea comunelor din Franţa au mai puţin de 500 de oameni, aceste aranjamente intercomunitare sunt singura metodă prin care serviciile cele mai de bază pot fi organizate într-un mod eficient. Planurile strategice intercomunitare pot fi consultate de toate entităţile publice implicate, sunt emise de prefect şi includ trei părţi majore: o analiză a mediului şi a nevoilor de dezvoltare; un proiect pentru dezvoltare durabilă planificată (PDDP); un ghid care detaliază modul în care acest plan va fi implementat. Ţinând cont de marile diferenţe existente între comune individuale (una poate fi un oraş cu 1 milion de locuitori, în timp ce alta poate fi un sat cu 1.000 de locuitori), nu există un format standard pentru planurile strategice. Autorităţilor locale le este permisă o marjă în elaborarea acestor planuri, pentru ca planurile să corespundă nevoilor, provocărilor şi aspiraţiilor lor. Planurile strategice pot fi create pentru perioade de timp de la 10 la 20 de ani, dar ele trebuie reanalizate la 10 ani după aprobare.

310. De-a lungul anilor au apărut diferite tipuri de aranjamente intercomunitare şi iniţiative de cooperare între comune şi sectorul privat. Apărute din necesitate, aceste aranjamente au dus şi la crearea unui număr de aranjamente şi inovaţii folosite în domeniul planificării spaţiale. Însă, acestea nu au reuşit mereu să adreseze probleme de planificare la scară mare (de exemplu, infrastructura regională), astfel încât, aranjamente voluntare între administraţiile regionale au devenit o obişnuinţă, iar strategiile pentru dezvoltare regională sunt tot mai des folosite pentru rezolvarea problemelor de amenajare a teritoriului apărute la nivel superior. Aranjamentele intercomunitare au fost, de asemenea, copiate în legea din România (sub forma unor asociaţii pentru dezvoltare intercomunitară – ADI), dar nu au avut acelaşi succes precum cele din Franţa în promovarea cooperării interjurisdicţionale. Ar fi

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

util studiul în amănunt al modului în care aceste aranjamente funcţionează în Franţa, şi a ceea ce le-a făcut să aibă un succes atât de mare.

311. **Desigur, sistemul francez de planificare spaţială are şi dezavantaje.** Ca şi în cazul României, există un conflict între planificarea fizică şi cea făcută la nivel de sector, deoarece planificarea spaţială tinde să fie făcută în afara procesului de creare a unei viziuni şi strategii de dezvoltare locale/regionale. Drept urmare, se creează o ruptură între planificatorii de spaţiu şi dezvoltatori, care, aşa cum este şi cazul României, are rolul de a submina eforturile planificatorilor şi de a lipsi de eficacitate eforturile dezvoltatorilor. În afara acestei slăbiciuni, sistemul francez este considerat a fi prea complex şi instabil, înglobând prea multe autorităţi cu diverse arii de competenţă, precum şi o abundenţă de planuri, slab corelate.

Sistemul spaniol de planificare spaţială

312. **Spania este o ţară cu aproximativ 41 de milioane de locuitori şi o structură administrativă bazată pe 4 niveluri: statul, 17 regiuni, 50 de provincii şi 8.111 municipalităţi.** La nivel de stat, Spania este condusă de un Guvern, de Congres şi Senat. Membrii acestor instituţii sunt aleşi la fiecare 4 ani. La nivel regional, preşedinţii comunităţilor autonome sunt aleşi prin alegeri regionale la fiecare 4 ani, la fel şi guvernatorii de provincii din cadrul acestor regiuni autonome.

313. **Din punct de vedere constituţional, diferitele niveluri de administrare au autoritatea de a gestiona propriile interese într-un mod descentralizat.** Statului îi sunt alocate foarte puţine competenţe de amenajare a teritoriului naţional, şi nici o competenţă în planificarea urbană şi regională. Pentru probleme de dezvoltare la nivel naţional, miniştrii de resort, precum Ministrul Relaţiilor Publice, Ministrul Agriculturii, şi cel al Mediului elaborează planuri de amenajare a teritoriului (pentru obiective de interes naţional, precum sistemul de autostrăzi, porturi şi aeroporturi, agricultură şi sisteme de apă), care trebuie să fie urmate de planuri de amenajare a teritoriului la nivel inferior. Comunităţile autonome (cele 17 regiuni) sunt însărcinate să producă legislaţia amenajării teritorilor regionale şi planurile aferente, în timp ce guvernele municipale reprezintă cei mai importanţi factori în amenajarea teritoriului şi au competenţă deplină pentru a îndeplini această sarcină la nivel local. Guvernele provinciilor au competenţe variate la nivel de amenajare teritorială. Unele sunt responsabile de alegerea planurilor provinciale şi aprobarea planurilor municipale, în timp ce altele au responsabilităţi limitate în zona lor sau împart responsabilităţile cu alte provincii. Cazul sistemului spaniol poate fi luat în considerare dacă procesul de regionalizare din România va fi dus la bun sfârşit. Cum este evident în acest caz, guvernul central şi instituţiile care corespund judeţelor în Spania (provinciile) au foarte puţine competenţe legate de amenajarea teritorială. Mai mult, municipalităţile sunt cele mai active în acest domeniu, iar instrumentele de planificare spaţială sunt utilizate cel mai strategic la nivel urban.

314. **Actuala legislaţie spaniolă referitoare la planificarea spaţială a fost creată pe fundamentul *Legii utilizării şi amenajării terenurilor* din 1956.** Unele dintre principiile expuse acum 60 de ani sunt valide şi astăzi. Acestea includ: planificarea spaţială este o funcţie publică; planurile sunt elaborate în ordine

BOUVIER UNIVERSITY LIBRARY

ierarhică, cu planurile de nivel superior informându-le pe cele de nivel inferior; drepturile de utilizare şi interesele publice pot limita drepturile la proprietate (o problemă majoră, ce ar trebui să fie reflectată şi în Constituţia României); terenurile pot fi încadrate în trei categorii: urbane, terenuri în curs de urbanizare şi rurale; terenurile ce urmează a fi urbanizate intră în sfera de interes a sistemului central de planificare spaţială; există un sistem de acţiuni care reglementează modul în care agenţii publici şi privaţi desfăşoară lucrările de dezvoltare.

315. În 1978, Spania a trecut de la un cadru legal puternic centralizat (asemănător, într-o oarecare măsură, cu cel existent astăzi în România) la unul descentralizat. Ca parte a procesului de descentralizare, competenţele de amenajare teritorială au fost transferate comunităţilor autonome (un nou nivel administrativ). Printre alte lucruri, comunităţile autonome aveau dreptul de a formula propria legislaţie, conducând la o situaţie în care existau 17 moduri diferite de a rezolva problemele de amenajare teritorială.

316. La începutul anilor 1990, sistemul spaniol de planificare spaţială a trecut printr-un proces de reformă semnificativ. Un factor important în declanşarea procesului de reformă a fost numărul mare de plângeri venite din partea autorităţilor locale, care au concluzionat că indicaţiile obligatorii din regulamente şi planurile de nivel superior erau greu de urmat şi de implementat. De asemenea, corelarea cu aceste planuri era dificilă. În plus, o nouă serie de probleme urbane (precum creşterea preţurilor locuinţelor) a început să afecteze întreaga ţară, iar legea planificării spaţiale nu a fost destul de flexibilă pentru a răspunde acestor noi provocări. Acest proces de reformă a continuat până la punctul culminant din 2007, cel al apariţiei unei noi Legi a terenurilor. Unele dintre schimbările promovate de această lege includ: planurile urbane generale trebuie să definească terenul cu potenţial pentru dezvoltare; valoarea terenului este estimată pe baza utilităţii reale iniţiale, nu a valorii estimate derivate din amenajare teritorială (prin acest lucru s-a dorit să se împiedice deţinerea speculativă a terenurilor şi costurile mari de expropriere); toate planurile şi activităţile legate de acestea trebuie să fie la dispoziţia publicului şi trebuie să se ţină cont de informaţiile primite de la public. Aşa cum arată exemplele spaniole, amenajarea teritorială trebuie să evolueze pentru a face faţă provocărilor prezente şi viitoare. De aceea este imperativ să se facă o analiză comprehensivă a principalelor provocări în dezvoltarea urbană şi teritorială, iar aceste analize ar trebui să fundamenteze politici publice clare în acest domeniu.

317. Având în vedere structura administrativă fragmentată a Spaniei, competenţele de planificare spaţială sunt atribuite în principal regiunilor şi municipalităţilor. Unele dintre instrumentele esenţiale pentru amenajare teritorială includ:

1. **Nivel naţional:** planuri sectoriale pentru sistemul de autostrăzi şi drumuri naţionale, pentru aeroporturi şi porturi, zone naturale protejate, clădiri istorice protejate, agricultură, minerit, căi pentru apă şi comunicaţii.
2. **Nivel regional:** diferite instrumente de planificare folosite de diverse regiuni (de exemplu, planuri, strategii, directive regionale). Acestea, corelate cu Legea naţionala a terenurilor şi politicile şi planurile

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

sectoriale naţionale, pot defini la nivel regional politici sociale, economice, de mediu şi fizice, inclusiv coordonarea între diferite sectoare .

3. **Nivel provincial:** competenţe de amenajare teritorială limitate, acţionând în principal ca mediator între regiuni şi municipalităţi şi oferind un ghid normativ de bază pentru aşezările mici care nu sunt capabile să producă un plan propriu.
4. **Nivel local:** planul general este principalul instrument de planificare folosit la nivel local. Municipalităţile mai puţin dinamice (de exemplu, cele puţin dezvoltate) nu sunt obligate să producă planuri urbane generale şi pot în schimb să folosească instrumente de planificare spaţială mai simple (de exemplu, planificarea normelor subsidiare, delimitarea terenurilor urbane şi norme pentru implementarea directă).

318. **Acest ultim punct este critic şi în cazul României, unde orice localitate trebuie să pregătească un plan urban general, indiferent de volumul de lucrări de dezvoltare desfăşurate în acea zonă.** Evident că o comunitate ce are doar trei noi proiecte de dezvoltare imobiliară pe an are nevoie mai puţin stringentă de un plan urban general decât un oraş unde 1.000 de unităţi locative sunt construite în fiecare an.

319. **În ceea ce priveşte procesul de creare a planului, există diferite ghiduri folosite de regiunile şi municipalităţile din Spania.** Regiunile aplică metodologii diferite pentru alegerea planurilor teritoriale, dar acestea includ în general o componentă de analiză şi diagnoză şi o componentă care priveşte distribuţia detaliată a spaţiului şi utilităţilor, precum şi activităţile legate de teren (de exemplu, infrastructură regională, locuinţe publice, rezerve naturale şi zone din patrimoniul cultural). Legislaţia cu privire la amenajarea teritorială regională stipulează liniile directoare cu privire la modul în care municipalităţile ar trebui să pregătească planurile spaţiale. Unele dintre tematicile comune prezentate pentru planurile urbane generale includ: obiectivele planurilor; analiză socio-economică; propuneri de amenajare; plan de utilizare şi împărţire pe zone a terenului (incluzând probleme precum utilizări alocate, densităţi, tipologii de clădiri, subdivizarea terenului, standardele clădirilor, protecţia mediului, conservarea patrimoniului). Planul urbanistic general trebuie să poată fi accesibil publicului, trebuie aprobat de consiliul municipal şi, în final, trebuie să capete acceptul comunităţii autonome. Un proces similar este urmărit în România în momentul de faţă, deşi impunerea planurilor este îngreunată de lipsa distincţiei între drepturile de proprietate şi drepturile de utilizare.

320. **Istoria planificării spaţiale în Spania este una de succes.** După aproximativ 30 de ani de experienţă în domeniu, toate comunităţile autonome şi-au asumat competenţele de amenajare a teritoriului şi au elaborat planuri regionale de amenajare a teritoriului. Mai mult, majoritatea municipalităţilor au un plan urbanistic general (sau un echivalent) deja implementat. Recent, Spania a adoptat un număr de principii referitoare la dezvoltarea durabilă, precum dezvoltarea densă şi compactă, redezvoltarea unor zone urbane nefolosite sau slab folosite şi îmbunătăţirea calităţii vieţii şi coeziunii sociale. Asemenea principii ar trebui puse, de asemenea, la baza legislaţiei sistemului de amenajare a teritoriului românesc. Din nou, este esenţială bazarea cadrului legal pe politici

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

publice clare şi bazarea politicilor publice pe analize şi cercetări temeinice. De aceea este critică elaborarea unei strategii de dezvoltare teritorială şi a unei strategii de dezvoltare urbană.

Sistemul olandez de planificare spaţială

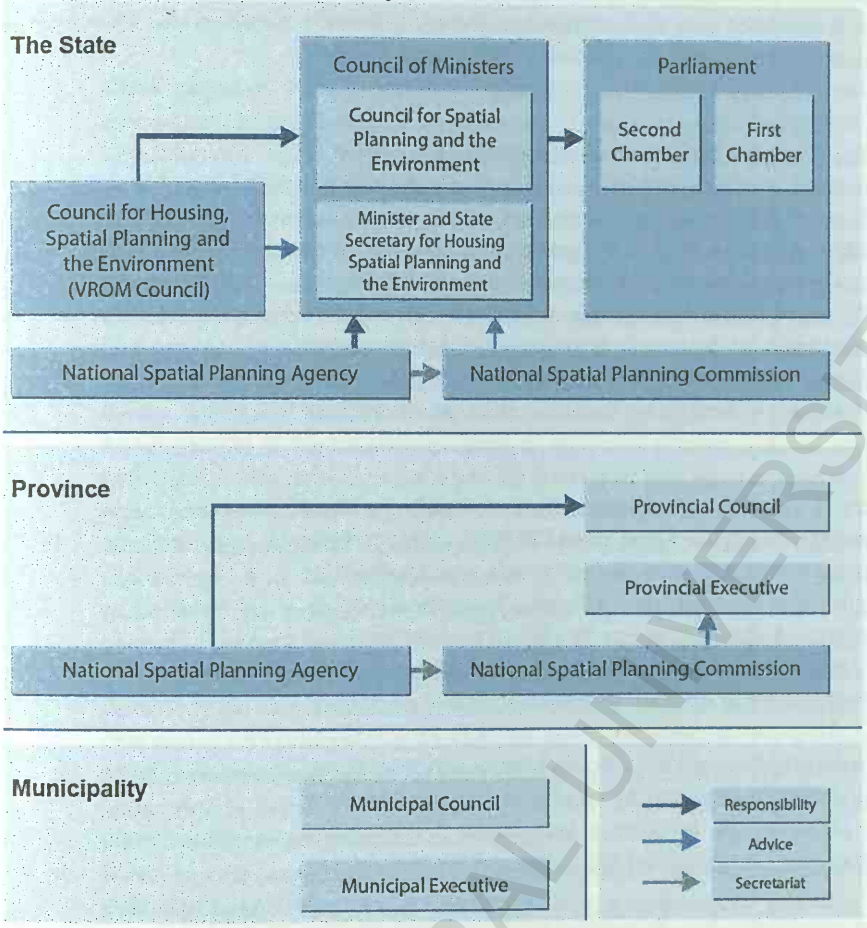
321. Olanda este o ţară cu aproximativ 17 milioane de locuitori şi un sistem administrativ compus din 12 provincii şi 483 de municipalităţi. Competenţele referitoare la planificare spaţială sunt atribuite guvernului central, provinciilor şi municipalităţilor. Instrumentele de planificare spaţială sunt utilizate pentru a se asigura că dezvoltarea nu afectează interesele comunităţii sau ale mediului şi că dezvoltarea conduce la îmbunătăţirea calităţii vieţii.

322. Legislaţia de bază pentru sistemul de planificare spaţială olandez este Legea de planificare spaţială, care a fost validată în 1965. Legea a fost revizuită de mai multe ori pe parcursul anilor. În 2008, o revizuire a acesteia a condus la o reducere a numărului de reguli şi proceduri şi o creştere a descentralizării competenţelor sistemului de amenajare teritorială la entităţi administrative inferioare. De asemenea, în Olanda au fost folosite mai multe tipuri de planuri de amenajare teritorială specifice şi sectoriale. O parte dintre acestea includ: Legea provizorie a procedurilor urbane şi de mediu, Programul de acţiuni pentru spaţiu şi cultură, Ghidul calităţii terenurilor, Legea de conservare a naturii. Ar putea fi util autorităţilor româneşti să analizeze cazul olandez şi să vadă modul în care s-a desfăşurat simplificarea sistemului de planificare spaţială. De asemenea, ar putea fi utilă urmărirea modului în care avansarea procesului de descentralizare poate ajuta la eficientizarea sistemului de planificare spaţială.

323. Instrumentele de planificare spaţială din Olanda sunt folosite la toate nivelurile administrative. Guvernul central are rol în luarea mai multor decizii esenţiale (de exemplu, participarea la amenajarea teritoriului, a locuinţelor şi a mediului), dintre care unele au putere de lege. De asemenea, administraţia centrală are rol în elaborarea Strategiei privind teritoriul naţional, care nu are putere de lege. Autorităţile provinciale care se ocupă de amenajarea teritorială elaborează planuri regionale care au putere de lege. Asociaţiile intercomunitare pot elabora planuri intrajurisdicţionale pentru a rezolva probleme comune. Aceste planuri nu au putere de lege. Municipalităţile elaborează planuri de structură (declaraţii de politici cu propuneri specifice privind locaţia şi controlul dezvoltării) şi planuri de utilizare a terenurilor cu putere de lege. O diagramă cu instrumentele de amenajare teritorială utilizate de diverse entităţi ale administraţiei publice este inclusă mai jos. O problemă ce ar putea fi luată în considerare în contextul României este introducerea Agenţiei Naţionale pentru Amenajare Teritorială, care ar prelua sarcina de aplicare a legii pentru amenajarea teritorială şi acordarea aprobărilor acolo unde este necesar, în timp ce Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice ar păstra sarcinile formulării strategiilor şi politicilor publice, precum şi comunicarea şi interacţiunea cu diferitele niveluri de guvernare.

BCU ALEXANDRU IOAN CUZA UNIVERSITY LIBRARY

Figura 35. Instrumentele de amenajare teritorială din Olanda



Sursa: Agenţia Europeană de Mediu

324. Lucrul interesant la sistemul olandez de planificare spaţială este că nu există o ierarhie oficială între planurile de amenajare teritorială. La nivel naţional există decizii esenţiale specifice (care sunt plasate undeva între o declaraţie politică şi o lege), ale căror elemente principale trebuie luate în considerare la nivel provincial şi municipal. Asemenea decizii esenţiale la nivel naţional, referitoare la amenajarea teritorială, pot include, spre exemplu, desemnarea unei anumite zone ca rezervaţie naturală. Guvernele provinciale elaborează planuri regionale, care au în mod principal caracter consultativ (de exemplu, propuneri pentru dezvoltări urbane, industriale sau de agrement), deşi pot conţine elemente ce obligă din punct de vedere legal, de care municipalităţile trebuie să ţină cont. Din cele trei niveluri la care se desfăşoară amenajarea teritorială, cel municipal este considerat a fi cel mai important. Din nou, ca şi în cazul Spaniei, planificarea spaţială este considerată a avea cel mai strategic rol la nivel urban. În consecinţă, MDRAP ar trebui să ia serios în considerare elaborarea unei strategii de dezvoltare urbană în tandem cu strategia de dezvoltare teritorială propusă.

325. Două tipuri de planuri sunt elaborate la nivel municipal: planul structural şi cel al utilizării terenului. Planul structural conţine o analiză socio-economică şi o declaraţie de politică referitoare la viitoarele proiecte ale

BCU "LUCIAN BLAGA" CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

municipalităţii. Acest plan trebuie aprobat de Consiliul municipal. Interesat este faptul că planul de utilizare a terenului este obligatoriu doar pentru terenurile aflate în afara intravilanului, nu şi pentru cele din intravilan. Planul este elaborat cu o valabilitate de 10 ani şi are putere de lege.

326. Cetăţenii au dreptul, şi adesea îl folosesc, să se opună propunerilor de planuri. Adesea, în aceste cazuri, primesc aprobarea judiciară. De fapt, acest lucru este considerat a fi punctul cel mai slab al sistemului de amenajare teritorială olandez. Posibilităţile complexe de a face apel pot întârzia elaborarea planurilor timp de mulţi ani şi pot diminua eficienţa documentelor de planificare spaţială. Adesea, până să fie aprobate, planurile de amenajare teritorială sunt deja învechite. Aceasta este o problemă de care se lovesc şi planificatorii spaţiali români care au de-a face cu interese private (apărarea drepturilor la proprietate privată în instanţă), care adesea subminează instrumentele de planificare spaţială.

327. Într-o tentativă de a reforma un sistem văzut de mulţi ca fiind „peticit", o nouă Lege a planificării spaţiale a fost creată în 2008. Legea include un număr de reguli noi pentru planificare spaţială, cu atenţie sporită acordată dereglementării, descentralizării şi dezvoltării. Utilizarea instrumentelor de planificare spaţiale a fost reformată pentru cele trei niveluri administrative (stat, provincii şi municipalităţi). De aceea, cadrul planificării spaţiale foloseşte acum trei instrumente: planul structural, cel al utilizării terenului şi decizia de proiect. Planurile structurale sunt concepute ca documente de politică, fără aplicare legală şi care au rolul de a înlocui fostele planuri oficiale (planul naţional, planul regional şi planul local). Politicile expuse în planurile structurale sunt implementate cu ajutorul planurilor de utilizare a terenurilor. O procedură pentru decizia de proiect presupune o revizuire a planurilor existente cu privire la utilizarea terenurilor.

328. Aşa cum se încearcă în prezent în România, olandezii au creat o Strategie naţională de amenajare teritorială în anul 2005. O parte dintre elementele de bază ale acestei strategii sunt: promovarea oraşelor puternice şi dinamice, un cadru rural dinamic şi asigurarea siguranţei publice. Strategia naţională de amenajare teritorială include procedurile de amenajare teritorială pentru guvernele locale şi regionale, deşi administraţia centrală nu este responsabilă pentru punerea în aplicare a standardelor de calitate.

Sistemul polonez de planificare spaţială

329. Polonia este o ţară cu aproximativ 38 de milioane de locuitori şi o structură administrativă cu 4 niveluri: stat, 16 voievodate (provincii), 372 de powiat (judeţe rurale sau municipale) şi 2.384 de gmina (comunităţi urbane sau rurale). Acest sistem administrativ a fost introdus printr-o reformă administrativă în anul 1999. Reforma administrativă a redus numărul de voievodate de la 49 la 15 şi a reintrodus judeţele. Modul în care Polonia a reuşit să ducă la bun sfârşit procesul de regionalizare este considerat unul dintre exemplele cheie pe care autorităţile române le-au urmat în contextul actual al procesului de regionalizare.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

330. Toate cele patru elemente administrative poloneze au alocate competenţe de planificare spaţială. Aceste competenţe includ:

1. **Nivel naţional:** Politica naţională pentru dezvoltare şi deciziile de amenajare teritorială naţională cheie cad sub incidenţa responsabilităţii Centrului de Stat pentru Studii Strategice. Departamentul de Coordonare Spaţială din cadrul Ministerului Infrastructurii (acum împărţit în Ministerul Transporturilor, Construcţiilor şi Economiei Maritime şi Ministerul Administrării şi Digitalizării) este responsabil pentru elaborarea legislaţiei necesare amenajării teritoriale fizice şi utilizării terenurilor. Ministerul Mediului elaborează planuri pentru dezvoltarea infrastructurii de mediu şi atribuie utilizări terenurilor (de exemplu, rezervaţii naturale), în acord cu principiile ecologice şi de mediu. Ministerul Afacerilor Interne şi Administraţiei (acum Ministerul Administraţiei şi Digitalizării) pregăteşte legislaţia privind codurile de construcţie. Alte ministere de resort cu funcţie în domeniul dezvoltării elaborează planuri pentru programele lor de dezvoltare.
2. **Nivelul voievodatelor (provinciilor)[34]:** Voievodatul este unitatea reprezentativă a administraţiei centrale la nivel regional şi este responsabil de coordonarea programelor iniţiate de administraţia centrală. Conducătorul voievodatului, aflat la conducerea ansamblului voievodatului, elaborează politica de planificare pentru proiectele de dezvoltare pe care le iniţiază şi discută cu autorităţile locale condiţiile prin care aceste proiecte pot fi incluse în planurile locale.
3. **Nivelul powiat (judeţean):** Administraţia powiat în sine nu are sarcini obligatorii în domeniul amenajării teritoriale, deşi este responsabilă pentru emiterea autorizaţiilor de construcţie.
4. **Nivelul gmina (municipalităţilor):** Consiliul comunal este responsabil de politicile pentru dezvoltare fizică, planificare spaţială şi controlul dezvoltării. Planurile locale pot fi elaborate fie de personalul administrativ al comunei sau pot fi externalizate unei entităţi private cu planificatori calificaţi, certificaţi de Camera Naţională a Planificatorilor Urbani. Această situaţie este similară celei din România.

331. Din nou, ca şi în cazul Spaniei, judeţele din cadrul regional polonez joacă un rol redus în amenajarea teritorială. Ca atare, dacă procesul de regionalizare al României se va finaliza, ar trebui discutată mutarea atribuţiilor cheie pentru amenajarea teritorială de la stat şi de la nivelul judeţean la nivelul regional. Acest lucru va permite, de asemenea, coordonarea mai uşoară a planurilor teritoriale, deoarece folosirea unui sistem bazat pe patru elemente de amenajare a teritoriului, fiecare cu câte un plan spaţial aferent, se poate dovedi a fi greu de gestionat.

332. Componenta esenţială din legislaţia poloneză referitoare la planificarea spaţială este Legea dezvoltării fizice, ratificată în 1994. Este primul act legislativ care a înlocuit sistemul de planificare centralizat, aflat în vigoare înainte de 1989. Odată cu reforma administrativă din anul 1999, guvernul a decis elaborarea unui nou act referitor la planificarea spaţială, în loc să îl modifice pe cel existent. Noul act a fost ratificat în anul 2003, o parte dintre elementele

[34] Echivalentul regiunilor care se preconizează a fi implementate în România.

BOKU - CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

cheie incluzând: nivelul local/comunal este considerat cel mai important din punct de vedere strategic dintre toate nivelurile de planificare; proprietatea privată este strict protejată prin lege; interesul public trebuie protejat efectiv în sfera dezvoltărilor urbane; investiţiile publice beneficiază de proceduri preferenţiale în funcţie de locaţia lor. Din nou, nivelul urban este cel considerat a fi cel mai important, din punct de vedere strategic, pentru planificarea spaţială.

333. Sistemul de planificare spaţială din Polonia nu este creat în baza unei relaţii ierarhice stricte. În timp ce corelaţia dintre planurile de nivel naţional şi cele de nivel regional este definită din punct de vedere legal, planurile de nivel inferior nu trebuie corelate mereu cu cele superioare. Mai mult, reforma administrativă din 1999, care a creat două niveluri adiţionale de guvernare, a creat şi unele dificultăţi în implementarea corectă a legislaţiei de planificare spaţială. Majoritatea comunelor au eşuat în ratificarea noilor planuri locale (care reprezintă fundaţia pentru deciziile de planificare şi sunt esenţiale pentru emiterea autorizaţiilor de construcţie), vina pentru această situaţie fiind de cele mai multe ori timpul lung necesar ratificării planurilor.

334. Sistemul polonez de planificare spaţială are în faţă unele provocări comune sistemului românesc de planificare spaţială. Fiind încă în dezvoltare, există deficienţe cu privire la următoarele: lipsa generală de încredere în gradul de utilitate şi eficacitate; putere legală redusă şi instituţii de amenajare teritorială relativ slabe; o lege a amenajării teritoriale cu discrepanţe şi lipsuri semnificative; coordonare slabă între dezvoltările fizice; dezvoltarea în continuare haotică; perioade lungi de timp necesare ratificării şi adoptării planurilor; participarea publică slabă în procesul de planificare.

Concluzii esenţiale pentru România

335. Se pot trage mai multe concluzii din analiza studiilor de caz de mai sus:

- Instrumentele de planificare spaţială joacă rolul cel mai important la nivel urban, şi acesta este şi nivelul unde cele mai multe eforturi de planificare spaţială ar trebui să fie concentrate;
- Cadrele legale de planificare spaţială ar trebui să aibă politici publice bine definite, care să le fundamenteze;
- Strategiile de planificare spaţială trebuie actualizate continuu pentru a ţine pasul cu dezvoltările curente şi viitoare;
- Planificarea este o competenţă comună între administraţiile centrale, regionale şi locale. În contextul reformei administrative (de exemplu, al regionalizării), este crucială găsirea echilibrului între descentralizare, în măsura în care este posibilă, şi centralizare, când este necesar.
- Instrumentele de planificare şi competenţele prezintă similarităţi în toate aceste ţări, dar nivelul de performanţă în implementarea legislaţiei din domeniul planificării, a procedurilor şi instrumentelor la toate nivelurile, naţional, regional şi local, variază în funcţie de experienţa şi cunoştinţele acumulate.
- Complexitatea instrumentelor de planificare ar trebui ajustată conform capacităţii instituţionale şi nevoilor reale. Un sat mic nu va

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

necesita aceleaşi instrumente de planificare spaţială ca o metropolă în dezvoltare.

- Programele de pregătire continuă ar trebui să joace un rol major în procesul de dezvoltare a capacităţilor.
- Planificarea necesită un cadru legal cert şi linii directoare pentru a asigura coordonarea între diferite persoane fizice şi juridice. Aspectul principal al protecţiei proprietăţii şi interesului public ar trebui să reprezinte o prioritate în crearea planului.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

PARTEA A PATRA – REGÂNDIREA SISTEMULUI ROMÂNESC DE PLANIFICARE SPAŢIALĂ

336. **Analiza de mai sus arată că sistemul românesc de planificare spaţială este din multe puncte de vedere un proces în dezvoltare:** este bazat pe un cadru legal aflat în stadiu incipient, încă în construcţie, cu instituţii ce îşi asumă responsabilităţi treptat, care au dificultăţi în a respecta promisiunile pe baza capacităţilor şi cu o arhitectură a planurilor complexă, căreia îi lipseşte reflectarea precisă în practică.

337. **O iniţiativă de a reforma sistemul de planificare spaţială ar trebui astfel înţeleasă în contextul constrângerilor prezente.** Indiferent cât de performante sunt sistemele legale şi de reglementare ale unei ţări, acestea nu vor avea un impact mare dacă nu există specialişti cu aptitudinile potrivite pentru a le pune în aplicare. De asemenea, dacă se acordă puţină importanţă planificării spaţiale, ca urmare a puţinelor proiecte de dezvoltare realizate în ţară, oamenii nu vor căuta o profesie în acest domeniu. În general, oamenii caută să deprindă aptitudini în domeniile căutate, domeniile plătite bine şi în cele unde cred că au un viitor.

338. **Un sistem de planificare spaţială este suma mai multor părţi, iar dacă o parte nu funcţionează corect, întregul sistem are de suferit.** Nu ajută cu nimic dacă unii actori fac cu adevărat planificare spaţială, în timp ce alţii, nu. Dacă un plan urbanistic general este menit să se coreleze cu planul spaţial al ţarii, dar cel din urmă lipseşte, o parte a esenţei planificării spaţiale este pierdută din start. În concluzie, lipsa unui singur plan de amenajare teritorială poate submina întreaga muncă de planificare spaţială. Cu toate acestea, când o ţară are 3.100 de localităţi, 42 de judeţe şi 8 regiuni, toate necesitând un plan spaţial, este dificil de întreţinut un sistem de planificare în cadrul căruia totul funcţionează corect. În mod similar, mai multe niveluri de coordonat implică mai multe dificultăţi. Pe de o parte, planurile trebuie realizate în ordine (planurile de nivel superior înaintea celor de nivel inferior) şi planurile de nivel superior trebuie să fie suficient de bine realizate încât să permită coordonarea lor. Evident, este mai uşor de gestionat un plan de amenajare teritorială ce are mai puţine componente decât unul cu un număr mai mare de componente (unde sunt necesare eforturi mai mari atât pe verticală, cât şi pe orizontală). Multe ţări au realizat acest lucru prin descentralizare – ducând responsabilitatea pentru elaborarea planurilor de amenajare teritorială la cele mai joase niveluri posibil. Acest lucru înseamnă, de asemenea, că deciziile de la nivel superior sunt necesare doar pentru domenile care nu sunt deja acoperite la nivel inferior.

339. **Pe măsură ce numărul proiectelor de dezvoltare din România creşte, rolul planificării spaţiale va deveni din ce în ce mai important.** În special, programele cu finanţare europeană vor impune un rol sporit pentru planificare spaţială în sectorul public. În esenţă, orice entitate publică ce desfăşoară activităţi de dezvoltare ar trebui să desfăşoare şi o activitate de planificare spaţială – contribuind nu numai la punerea în spaţiu al unui plan de acţiune, dar şi jucând un rol cheie în procesul de creare a strategiilor. În acelaşi timp este important de ţinut minte că nevoia de a face planificare spaţială nu va creşte peste tot în acelaşi timp. Locurile cele mai active (de obicei oraşele mari) vor

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

necesita în general mai multe eforturi de planificare spaţială, în timp ce zonele mai puţin active (de exemplu, zone rurale aflate în declin) vor necesita mai puţine eforturi de planificare spaţială. Acest lucru înseamnă că dezvoltarea viitoare a sistemului de planificare spaţială trebuie făcută în mod flexibil şi răspunzând schimbărilor ce apar pe teritoriul ţării.

340. **În cele ce urmează vom prezenta o parte dintre problemele de planificare spaţială identificate în România, precum şi un set de recomandări,** grupate în două secţiuni distincte. Pe de o parte, aspectele referitoare la proces, iar pe de cealaltă parte, aspectele referitoare la conţinutul sistemului de planificare. Prima secţiune subliniază aspectele sistemice, şi oferă un set de recomandări despre cum se poate îmbunătăţi performanţa sistemului. A doua secţiune se referă la o serie de principii de bază ale planificării spaţiale la nivel urban, care trebuie abordate şi generalizate în practica planificării din România, pentru a face faţă provocărilor şi dinamicilor urbane.

Principalele provocări identificate

341. **După mai mult de 20 de ani de ajustare conform dinamicilor pieţei, este clar că planificarea spaţială în România nu funcţionează la un nivel optim.** Este de ajuns să aruncăm o privire la dezvoltarea majorităţii oraşelor pentru a ne da seama de acest lucru. Trecând peste lucrurile evidente, ne putem da seama că o bună parte din unităţile administrativ teritoriale nu au un plan de amenajare; cele care au astfel de planuri, au de obicei planuri învechite; când nu sunt învechite, nu sunt implementate; iar când sunt implementate, sunt de multe ori subminate de interese private.

342. **Planificarea spaţială este un domeniu care, în esenţă, nu este de sine stătător.** Dacă o ţară nu are proiecte de dezvoltare în desfăşurare, nu are nevoie de planificare spaţială. Mai mult, proiectele de dezvoltare puţine ca număr se traduc în nevoia redusă de planificatori. În absenţa unei resurse de planificatori spaţiali ce lucrează constant la problemele relevante, acest domeniu nu poate evolua sustenabil. Acest lucru s-a întâmplat în România după anul 1989. Dezvoltarea care se desfăşura în prealabil în mod centralizat a fost oprită brusc. Acest lucru, împreună cu trecerea de la sistemul centralizat la cel descentralizat, a lăsat o mare parte dintre planificatori în căutare de noi activităţi. Planificatorii pentru sistemul centralizat nu mai erau căutaţi, erau cunoscuţi puţini planificatori spaţiali ce activau la nivel local şi nici aceştia nu aveau prea mult de lucru. Nevoia şi relevanţa planificării spaţiale este măsurată în funcţie de cât de dezvoltată este o ţară. Cu cât aceasta este mai dezvoltată, cu atât are o nevoie mai mare deplanificare. Având în vedere că România înregistrează o tendinţă ascendentă privind creşterea durabilă, este probabil ca planificarea spaţială să capete o importanţă sporită în anii ce urmează. Acest lucru va duce în mod natural la măsuri proactive pentru a răspunde provocărilor viitoare ale planificării spaţiale.

343. **Sistemul de planificare spaţială din România nu are un set de reguli coerente la bază, care să stabilească priorităţile şi să identifice problemele ce necesită atenţie.** Punctul de plecare al planificării spaţiale este Legea 350/2001. Aceasta este pilonul în jurul căruia evoluează toate activităţile de amenajare a teritoriului. Drept urmare, în România nu se poate vorbi de un sistem de

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

amenajare teritorială bazat pe un set de elemente integrate (de exemplu, teren, locuinţe, infrastructură). Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice este în procesul de elaborare a strategiei dezvoltării teritoriale. Totuşi, nu s-a arătat intenţia de a crea o strategie pentru dezvoltare urbană, care, în multe aspecte, ar fi un element mai stringent pentru ţară.

344. **Sistemul de planificare spaţiale din România este fragmentat.** Acest lucru poate fi observat atât în numărul de instituţii publice ce au competenţe de amenajare a spaţiului, dar şi în modul în care acestea operează; se poate observa în numărul instrumentelor de amenajare teritorială şi în eficacitatea lor; şi se poate observa în discrepanţa dintre rolul coordonator şi integrator pe care planificarea spaţială ar trebui să îl îndeplinească şi proliferarea necontrolată a proiectelor de dezvoltare ne-integrate şi ne-coordonate. Putem spune că planificarea spaţială din România formează adesea un cadru normativ care nu este respectat, fapt ce duce la o lipsă de încredere în capacităţile instrumentelor de planificare spaţială de a adresa provocările dezvoltării.

345. **Cadrul normativ existent nu face deosebirea explicită între planificarea normativă şi planificarea strategică.** Drept urmare, nu există o deosebire clară între planul pentru dezvoltare şi planul de control al dezvoltării. Diferenţa este implicită în alte ţări, implicând diferite instituţii şi competenţe, diferite experienţe profesionale, alte mecanisme de control şi punere în aplicare. Bunele practici internationale indică o corelaţie strânsă între planurile pentru dezvoltare şi buget, aflându-se sub supravegherea primarului sau administratorului urban, în timp ce planurile de control şi informaţiile tehnice şi legale legate de terenuri se află sub competenţa unităţii de amenajare a teritoriului.

346. **O abundenţă de strategii a dus la o abordare de tipul „formă fără fond" a proiectelor.** Este clar că ultimul deceniu a adus o creştere a numărului de exerciţii de planificare strategică. Declanşată de evoluţia legilor ce au impus documentele de amenajare teritorială şi urbanism, ca şi integrarea în UE, care a necesitat planuri strategice documentate, care să justifice distribuirea fondurilor, atât autorităţile centrale, cât şi cele locale, au elaborat şi au avizat treptat o gamă întreagă de planuri strategice. Acest lucru este fără îndoială un lucru pozitiv, deoarece creşte atenţia acordată problemelor de dezvoltare. S-au creat condiţii pentru intervenţii publice mai eficiente şi a fost sesizată o creştere a experienţei în exerciţiile pentru planificare strategică.

347. **Există însă câteva aspecte ce necesită încă acţiune şi atenţie susţinute.** Un document de strategie şi planificare nu trebuie văzut ca un scop în sine, ci ca o modalitate de a atinge un scop. Utilitatea acestor documente nu stă în simpla lor prezenţă, ci în măsura în care ghidează deciziile publice, susţin alocarea mai bună a resurselor precare şi cresc impactul acţiunilor publice. O abundenţă de strategii şi planuri fără a se acorda atenţia cuvenită calităţii proiectării, monitorizării şi cadrelor şi capacităţilor de implementare, şi pe fondul necorelării acestor strategii şi planuri cu capacităţile şi instrumentele financiare ameninţă să discrediteze funcţia planificării în sine.

348. **Strategiile şi planurile sunt instrumente menite să operaţionalizeze conceptele şi ideile dovedite ca fiind benefice în a ghida creşterea şi**

BCU CLUJ CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

dezvoltarea locală, regională şi naţională, ca atare articulând o anumită „doctrină a planificării". Cu toate acestea, analiza documentelor strategice arată o lipsă de considerare pentru filosofia generală promovată de autorităţi. Viziunile locale pentru dezvoltare sunt în multe aspecte aceleaşi, planurile strategice constau din analize descriptive ale situaţiilor, însoţite de o gamă bogată de intervenţii publice care se aseamănă mai mult cu rezultatele unui exerciţiu de *brainstorming*, decât cu o prioritizare strategică, bazată pe un set coerent de idei.

349. Există o suprapunere, discrepanţă şi slabă coordonare între planificarea spaţială şi strategiile pentru dezvoltare. Planurile de amenajare teritorială includ atât partea strategică, cât şi un plan de utilizare a terenurilor, urmând formatul planului principal. Legea precizează că planul spaţial local/judeţean trebuie să difere de strategia pentru dezvoltare locală/judeţeană, dar legea nu indică ce strategii pentru dezvoltare trebuie incluse la acest capitol. Ca atare, există adesea o suprapunere şi o dublare a eforturilor în elaborarea strategiilor şi planurilor de amenajare a teritoriului. Să nu mai vorbim de faptul că adesea coordonarea nu este realizată.

350. Implicarea comunităţii este adesea realizată simbolic şi îi lipsesc indicaţiile clare pentru cei care doresc să se implice. Pentru a fi cu adevărat eficientă, planificarea ar trebui realizată cât mai aproape de oameni cu putinţă. Legea menţionează nevoia de implicare a comunităţilor, dar nu există linii directoare pentru a se realiza acest lucru eficient.

351. Procedurile de achiziţie a planurilor încurajează adesea elaborarea unor documente slabe calitativ. În primul rând, producerea planurilor de amenajare este externalizată de majoritatea autorităţilor locale care doresc să implementeze un asemenea plan. Autorităţile locale pur şi simplu nu au aptitudinile necesare finalizării unui asemenea proiect. Procedurile de achiziţie din România, însă, se bazează pe modelul de selecţie „cel mai bun preţ". Acest lucru duce adesea în situaţia în care cel mai bun preţ înseamnă produsul cel mai slab calitativ. Mai mult, nu există o procedură standard, pe care comunităţile similare să o poată folosi în atragerea firmelor de planificare interesate. Toate autorităţile publice elaborează proceduri de ofertă şi achiziţie cât pot de bine.

352. Abordarea unei gândiri strategice lipseşte. Amenajarea teritorială poate juca un rol strategic major în a ghida dezvoltarea. Dar, aşa cum funcţionează acum, ea joacă în principal un rol de coordonare. Uneori, planurile sunt coordonate doar la nivel superficial. Nu există o politică strategică prin care să fie evidenţiate unele dintre problemele cheie de dezvoltare la care amenajarea teritorială ar putea ajuta. Există o strategie teritorială în lucru, dar, din păcate, nu se menţionează nimic de o strategie pentru dezvoltare urbană, care, din multe puncte de vedere, necesită atenţie imediată.

353. Planificarea spaţială este un proces greoi. În timp ce s-au depus eforturi serioase pentru descentralizarea planificării la nivel local, multe dintre aprobările necesare unui plan teritorial ajung la cel mai înalt nivel, cel al Guvernului. Timpul de aprobare poate fi în unele cazuri mai mare decât cel necesar elaborării planului. Cu cât procesul este mai greoi, cu atât autorităţile

BCU IAŞI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

locale vor avea mai puţine motive pentru a se angaja în astfel de proiecte. Ideală ar fi simplificarea şi eficientizarea procesului.

354. **Prelungirea stării de neconcordanţă duce la scăderea credibilităţii instrumentelor de planificare.** Cadrul legal general al amenajării teritoriale şi urbanismului creează o ierarhie complexă şi clară de planuri şi strategii pentru toate nivelurile administrative. Toate aceste planuri sunt obligatorii, avizate în mod oficial de lege, iar prevederile lor sunt obligatorii pentru toate părţile publice sau private. Cu toate acestea, analiza de mai sus arată că practica planificării este deconectată de cadrul oficial creat prin lege. Multe autorităţi eşuează în crearea acestor planuri, sau simpla existenţă a planurilor nu înseamnă că previziunile sunt îndeplinite sau cel puţin monitorizate. Situaţia se regăseşte la toate nivelurile de instituţii mandatate. O asemenea stare îndelungată de neconcordanţă cu legea nu poate decât să afecteze credibilitatea sistemelor de planificare – ca urmare a faptului că prevederile legale sunt, într-o manieră sistematică, ignorate sau nerespectate, fără a exista consecinţe majore. Această situaţie, la rândul ei, ridică întrebarea: de ce mai există astfel de legi şi care este utilitatea lor reală?

355. **Se simte lipsa de implicare a autorităţilor locale în procesul de planificare spaţială.** Legile generale ale administraţiilor publice locale fac referire la responsabilităţile autorităţilor privind elaborarea documentelor strategice (strategii, programe, planuri), fără, sau cu minimum de referire la documentele de planificare. În paralel, legea pe amenajarea teritoriului şi urbanismul alocă responsabilităţi autorităţilor pentru elaborarea unui set clar definit de documente pentru planificare urbană, cu puţină sau fără referire la complementaritatea cu alte instrumente de planificare strategică folosite/cerute de alte legi. Acest lucru, coroborat cu elaborarea strategiilor de alte departamente decât cele responsabile cu elaborarea documentelor de amenajare teritorială şi urbană, creează imaginea unui mecanism de planificare strategică cu două viteze, deconectat. Adevărata coeziune şi consistenţă a acestor instrumente pot fi atinse doar prin utilizarea unei singure perspective asupra tipului şi rolului documentelor de planificare strategică create şi implementate de autorităţile publice.

356. **Mediul propice funcţionării funcţiei de planificare lipseşte.** Este aproape imposibil de creat un sistem de planificare competent şi eficient fără un cadastru digital de încredere, fără o infrastructură statistică adecvată, fără un cadrul legal care să asigure complementaritate şi responsabilitate şi fără un regulament privind achiziţiile publice, care să permită accesul la expertiză tehnică bazată pe calitate şi performanţă. Multe planuri de amenajare a teritoriului duc lipsa datelor teritoriale elementare pentru zonele cărora li se adresează planul (de exemplu, delimitare corectă, drepturile de proprietate asupra terenului, valoarea proprietăţii). Este clar că nu se poate vorbi de o reformă a sistemului de planificare spaţială fără a se realiza în prealabil o reformă a sistemului ca întreg. Planificarea spaţială nu funcţionează în mod izolat, şi nici îmbunătăţirile realizate în acest sistem nu ar trebui făcute fără a lua în considerare elementele constitutive ale procesului.

357. **În plus, există o slabă atenţie acordată funcţiei de planificare.** Funcţia de planificare este în esenţă expresia unei negocieri pentru resurse limitate

BCU CLUJ CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

între diferiţii actori ai comunităţii. De aceea, este un proces ce ar trebui desfăşurat de comunităţi, pentru comunităţi, influenţând procesul de decizie al cât mai multor persoane interesate. Fiind o funcţie atât de nou reglementată şi dezvoltată, este mult de lucru în ceea ce priveşte sporirea atenţiei şi implicării. Reamintind criteriul lui Faludi pentru o amenajare teritorială eficientă, planurile ar trebui cunoscute şi acceptate de factorii de decizie ca parte a sistemul decizional, pentru a se putea vorbi de performanţele şi utilitatea planurilor.

358. Analiza documentelor strategice complementare indică o integrare şi o adoptare limitate în ceea ce priveşte prevederile privind amenajările teritoriale. În ceea ce priveşte percepţia publică, deşi nu a fost înregistrat un sistem de sondare propriu-zis, experienţa în lucrul cu astfel de documente pentru planificare scoate în evidenţă atenţia scăzută asupra existenţei şi rolului acestor documente din partea tuturor părţilor implicate. Situaţia este agravată de lipsa de transparenţă şi accesul limitat al publicului la astfel de documente. Atât timp cât publicul este slab informat şi educat în aceste aspecte, iar funcţiile cu rol de prevenire de-abia există, este greu de crezut că funcţiile planificării se vor îmbunătăţii ca şi competenţe şi rezultate.

Recomandări pentru îmbunătăţirea sistemului de planificare spaţială din România

359. Această secţiune va oferi recomandări referitoare la simplificarea sistemului de planificare spaţială din România, corelarea şi armonizarea diferitelor tipuri de planuri şi dezvoltarea unui sistem de planificare care va integra mai bine iniţiativele finanţate din fonduri naţionale şi europene. Alte recomandări au fost luate de asemenea în considerare şi sunt dezvoltate mai jos.

Simplificarea sistemului de planificare

360. Arhitectura sistemului de planificare, aşa cum este concepută în acest moment, este proiectată şi poate fi funcţională în contextul în care funcţia de planificare este în mare parte asumată de părţi interesate cu experienţă, iar existenţa capacităţilor permite punerea în practică a planurilor şi strategiilor. În acest context, poate ar fi mai bine să fie vizate ţinte mai simple şi uşor de atins, decât un sistem complex ce nu poate fi implementat în practică. Trei aspecte principale sunt relevante în această situaţie:

(1) reducerea redundanţei şi suprapunerii între planuri şi documente strategice;
(2) diminuarea complexităţii documentelor de planificare; şi
(3) stabilirea soluţiilor potrivite ţinând cont de numărul şi conţinutul documentelor necesare, bazate pe nevoile teritoriilor luate în considerare.

361. Eliminarea redundanţelor şi a suprapunerilor ar trebui să fie o prioritate pentru MDRAP în simplificarea sistemului de planificare. Acest lucru ar trebui efectuat atât pentru planuri şi strategii teritoriale de nivel naţional, cât şi pentru elementele de nivel inferior.

BCU "ASTRA" CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

362. Planul de amenajare a teritoriului naţional se bazează pe câteva strategii sectoriale şi este alcătuit de Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice. Cum aceste strategii sectoriale şi priorităţi se schimbă des, la fel ar trebui să se întâmple şi cu planul de amenajare a teritoriului. Din păcate, din moment ce planul de amenajare a teritoriului este elaborat în mod centralizat, uneori acesta nu poate ţine pasul cu evoluţiile individuale dintr-un sector. Spre exemplu, Ministerul Transporturilor poate decide construirea unei noi şosele sau transformarea unei şosele în autostradă. Această informaţie poate ajunge cu o oarecare întârziere la MDRAP. Înlocuind sarcina MDRAP de a colecta toate aceste porţiuni răspândite de informaţie de la miniştrii de resort, eficienţa sistemului poate creşte prin transferul responsabilităţii de elaborare şi actualizare a secţiunilor corespunzătoare din Planul de amenajare a teritoriului naţional către aceste ministere. Spre exemplu, Ministerul Transporturilor ar monitoriza evoluţia secţiunii de transporturi din plan, Ministerul Mediului ar fi responsabil pentru secţiunea apelor, Ministerul Culturii şi Ministerul Mediului – de zonele protejate. MDRAP ar asigura aducerea la un loc a acestor secţiuni într-un mod coerent şi ar produce desigur secţiunile din PATN care intră în atribuţia sa, spre exemplu secţiunea Reţeaua de aşezări.

363. La nivel judeţean, planurile de amenajare a teritoriului ar trebui bazate pe strategii existente şi ar trebuie să se evite dublarea muncii deja realizate. Nu există reguli în ceea ce priveşte numărul optim de documente pentru planificare strategică pe care o administraţie locală ar trebui să le aibă pentru a îmbunătăţi impactul activităţii sale. Exerciţiile de planificare strategică ce acoperă sectoare specifice (de exemplu, turism, gestionarea deşeurilor, tineret) ar putea fi oportunităţi pentru a analiza în detaliu problemele specifice teritoriului respectiv şi a crea un set de măsuri articulate şi coerente pentru a răspunde acestor probleme. Cu toate acestea, este important de reţinut că scopul principal al utilizării planificării strategice pentru administraţiile publice locale este articularea deciziilor şi mobilizarea comunităţilor către o viziune clar definită, operaţionalizată, printr-un set de măsuri şi priorităţi specifice. Aşa cum stau lucrurile acum, atât planurile de amenajare a teritoriului judeţene (PATJ), cât şi strategiile pentru dezvoltare judeţeană (SDJ) formulează viziuni şi obiective generale pentru dezvoltarea judeţului. Totuşi, dacă primul tip de planuri este obligatoriu prin lege, cel din urmă nu este obligatoriu, dar este în general mai bine asumat şi mai vizibil. A nu se înţelege că unul sau altul ar trebui eliminat, dar este esenţial ca cele două tipuri de instrumente să fie aliniate în privinţa modului de elaborare, a conţinutului şi implementării.

364. Acţiunile specifice necesare reduceri suprapunerilor şi redundanţelor includ:

- Administraţia centrală ar trebui să emită un set de linii directoare pentru elaborarea documentelor judeţene strategice. Acesta ar trebui să includă menţiuni specifice asupra rolurilor şi tipului de conţinut recomandat pentru fiecare dintre cele două şi modul în care cele două ar trebui să se coordoneze reciproc. Un astfel de ghid ar trebui să includă sfaturi pentru aspectele ce necesită abordare, tipurile de analiză şi indicatorii de performanţă, precum şi aspecte pentru monitorizare şi implementare. Asemenea clarificări asupra PATJ şi SDJ ar trebui luate în considerare şi în

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

cadrul legal, în special în Legea 350/2001-2011, dar şi în Legea 215/2001, referitoare la administraţiile publice locale.

- Autorităţile centrale ar trebui să monitorizeze constant funcţiile planificării strategice ale consiliilor judeţene şi să asigure un flux constant de informaţii şi cunoştinţe. Pregătirea şi programele de schimburi de experienţă referitoare la utilizarea şi importanţa PATJ sunt utile la creşterea capacităţii de gestionare a acestor scopuri strategice de planificare (prin departamente specializate), precum şi la creşterea gradului de conştientizare şi a implicării din partea altor departamente şi părţi interesate. Cele mai bune practici ar trebui identificate şi prezentate pentru a încuraja şi răsplăti performanţa, dar şi pentru a întări rolul ministerului ca furnizor, nu doar ca şi controlor.

- SDJ şi PATJ ar trebui elaborate în paralel, dacă este posibil de acelaşi furnizor de servicii contractat, pentru a face posibilă coordonarea între experţii implicaţi în elaborare. Elaborarea în paralel a celor două tipuri de planuri permite şi ca analiza şi consultarea datelor să nu fie redundante. Recomandarea de a introduce planuri pentru dezvoltare unificate („planuri unice de dezvoltare"), care a fost menţionată mai devreme în text, ar trebui luată, de asemenea, în considerare ca o cale de urmat.

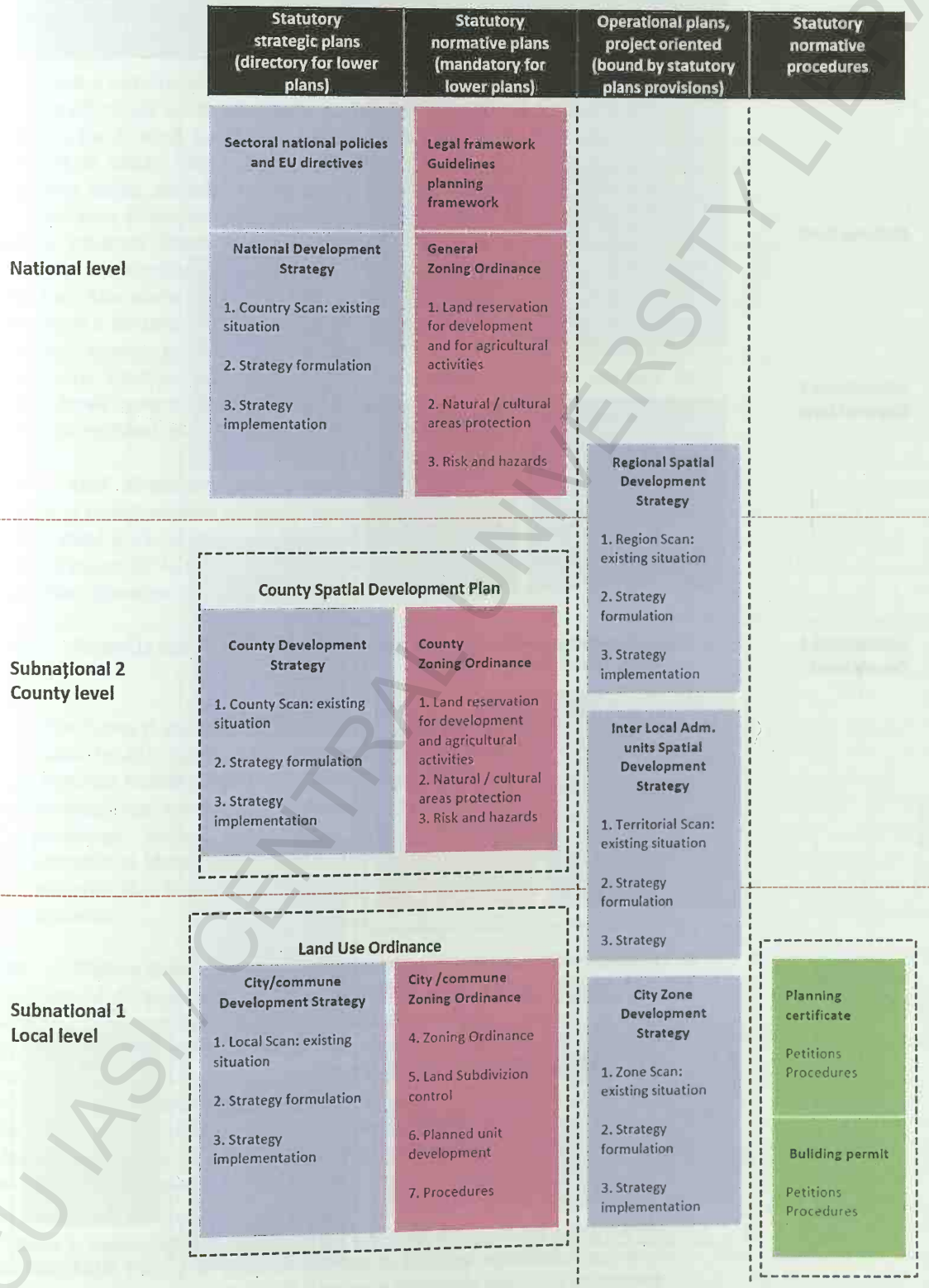
- Cele două figuri de mai jos indică modul în care strategia pentru dezvoltare şi amenajarea teritorială ar putea fi unificate sub cadrul administrativ existent (figura 35) şi sub cadrul regionalizării planificate (figura 36).

365. Reducerea complexităţii documentelor de planificare ar trebui luată în considerare de MDRAP ca prioritate secundară, cu atenţie sporită acordată simplificării sistemului de planificare spaţială.

366. Planurile de nivel superior ar trebui păstrate simple şi clare. Planul de amenajare a teritoriului naţional este un exemplu bun în acest sens. Oricine vrea să construiască un drum sau să determine unde sunt localizate zonele şi clădirile protejate, poate folosi uşor planul de amenajare a teritoriului naţional. Cu toate acestea, situaţia se complică când se trece la coordonarea planurilor urbane generale cu planurile de amenajare a teritoriului judeţene. Când cel din urmă există şi ambele tipuri de planuri au fost elaborate şi aprobate înaintea PUG, adesea ele reprezintă doar un amalgam de informaţii şi date care sunt greu de folosit şi de înţeles. Planurile de amenajare a teritoriului judeţene (şi, în măsura în care vor mai exista în viitor, planurile de amenajare a teritoriului regionale) ar trebui aşadar bazate pe strategii deja existente (care au fost elaborate ţinând cont de problemele de planificare spaţială), şi ar trebui să conţină doar elementele pentru care consiliul judeţean are abilităţi, competenţe şi resurse necesare finalizării.

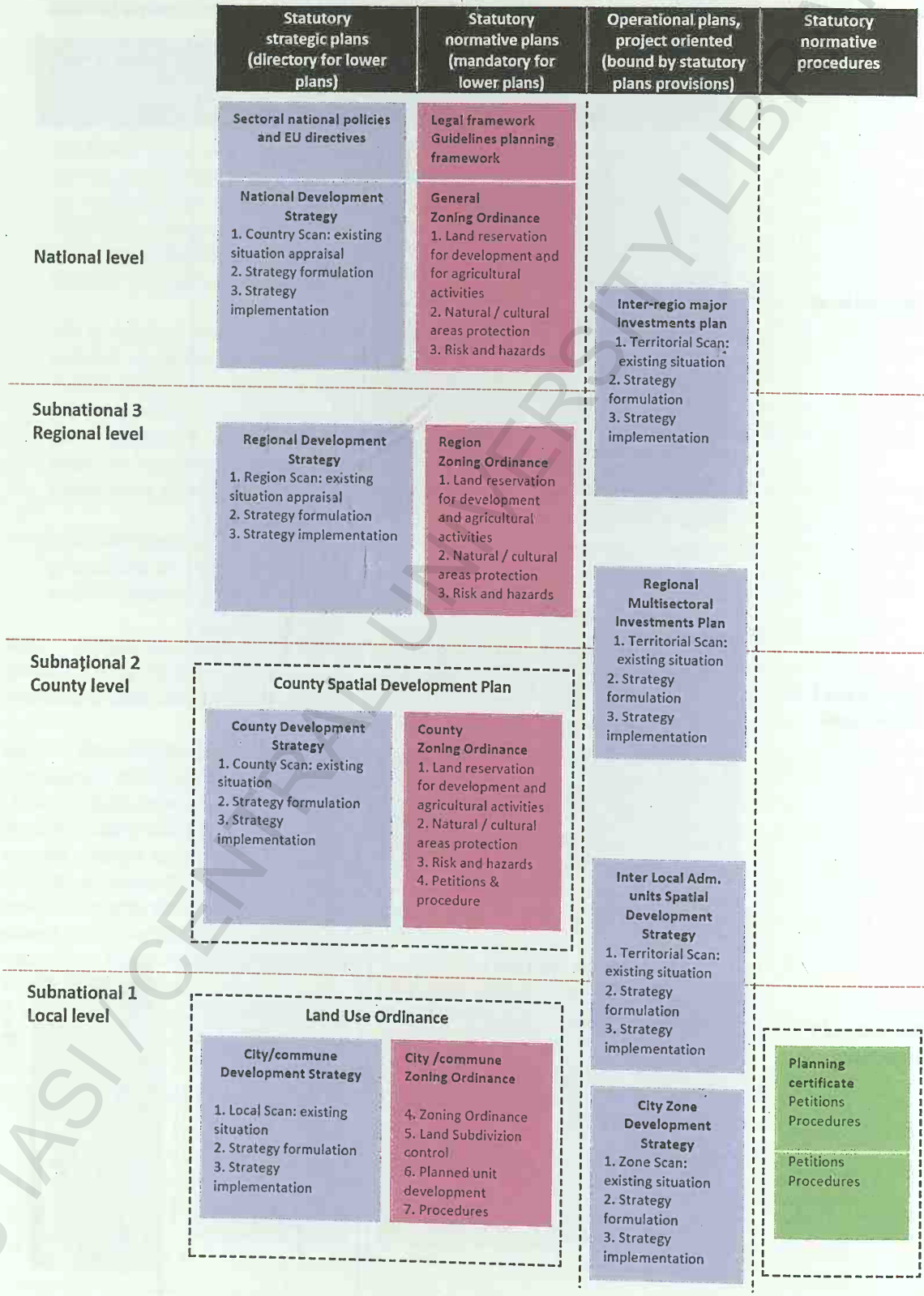
BCU IASI - CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Figura 36. Unificarea strategiilor şi planurilor de amenajare teritorială, în cadrul administrativ existent



BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Figura 37. Unificarea strategiilor şi planurilor de amenajare teritorială, în eventualitatea regionalizării



BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

367. Planurile de amenajare a teritoriului judeţean ar trebui simplificate pentru ca planurile de nivel inferior să se poată baza pe ele. În prezent, acolo unde există, aceste planuri tind să fie prea complexe şi complicate şi nu este întotdeauna clar ce are relevanţă pentru nivelurile administrative inferioare. Mai mult, nu există direcţii clare despre modul în care ar trebui să arate un plan de amenajare a teritoriului judeţean şi pe ce ar trebui să se concentreze.[35]. Evident, judeţele diferă, de aceea este foarte probabil ca şi dinamicile de spaţiu să difere de la un caz la altul. Cu toate acestea, există atribuţii clare pe care consiliile judeţene le împart (de exemplu, planificarea sistemelor pentru gestionarea deşeurilor solide, dezvoltarea reţelelor judeţene de apă potabilă şi menajeră şi administrarea drumurilor judeţene), care au o componentă de spaţiu clară şi care au influenţă directă asupra planurilor de nivel inferior. Astfel de elemente ar trebui standardizate în interiorul planurilor de amenajare a teritoriului judeţene. Alte elemente standard ce ar trebui incluse sunt cele din planul de amenajare a teritoriului naţional. Spre exemplu, consiliile judeţene pot extinde suprafaţa zonelor protejate, pot adăuga clădiri la patrimoniul naţional şi pot defini zone turistice adiţionale. De asemenea, există un număr standard de elemente de zonare (de exemplu, desemnarea terenurilor agricole şi a celor pentru dezvoltare), care ar trebui incluse în fiecare PATJ.

368. Linii directoare clare pentru amenajarea teritorială ar trebui să rezolve şi complexitatea documentelor de planificare, care tind să fie greu de utilizat chiar şi de cei mai buni experţi în domeniu şi pot fi de neînţeles pentru oamenii obişnuiţi. Ar trebui încurajate bune practici cu referire la accesibilitatea planurilor, create pe baza nevoilor diferitelor grupuri ţintă

369. Acţiunile specifice necesare reducerii suprapunerilor şi redundanţelor includ:

- Proiectarea şi implementarea programelor necesare instruirii funcţionarilor publici locali în lucrul cu documente de planificare strategică, cu scopul de a comunica bunele practici referitoare la planificarea spaţială.
- Interacţiunea continuă cu autorităţile publice însărcinate cu funcţii de planificare spaţială, identificarea celor mai importante probleme din domeniu şi identificarea bunelor practici care pot fi reproduse pe întreg teritoriul ţării şi care pot duce la schimbări de politică şi reglementare în domeniu.

370. Găsirea soluţiilor create special pentru nevoile specifice numărului şi conţinutului documentelor necesare ar trebui să fie a treia prioritate pentru MDRAP în vederea simplificării sistemului de planificare spaţială. Planificarea spaţială ar trebui să se adreseze în principal zonelor în care lucrările de dezvoltare sunt cele mai frecvente şi, cel mai adesea, acesta este nivelul urban. Planul pentru dezvoltarea sistemului de autostrăzi al unei ţări poate fi valabil timp de 20 de ani. Oraşele trec prin schimbări zilnic. Astfel, instrumentele de planificare spaţială ar trebui adaptate să răspundă provocărilor în continuă evoluţie prezente la acest nivel.

[35] Există o metodologie pentru elaborarea planurilor de amenajare teritorială (de exemplu, PATN, PATJ, şi PATR), dar nu este clar dacă acestea reprezintă un document oficial şi definitiv, pe care ar trebui să îl respecte autorităţile publice cu competenţe de amenajare a teritoriului.

BOKU - CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

371. Documentele de planificare trebuie să acopere criterii diferite, în funcţie de contextul şi complexitatea teritoriului studiat. Ghidurile pentru elaborarea PUG ar trebui să facă deosebirea între diferitele tipuri de aşezări. Un oraş mare, dinamic, va necesita probabil un set de instrumente de planificare mai diversificat decât un sat mic unde nu se petrec foarte multe schimbări.

372. Scăderea numărului de documente pentru amenajare teritorială, obligatorii prin lege, ar trebui, de asemenea, luată în considerare. A avea atât un plan de amenajare a teritoriului regional, cât şi un plan de amenajare a teritoriului judeţean, s-ar putea să nu se justifice, din punct de vedere al diferenţelor de criterii de conţinut. De asemenea, pentru localităţile mai mici, a avea atât un PUG, cât şi un PUZ ar putea fi redundant, iar includerea în PUG a potenţialelor prevederi ale PUZ ar trebui văzută ca o soluţie mai simplă şi la fel de eficientă.

Implicarea părţilor interesate în procesul de planificare spaţială

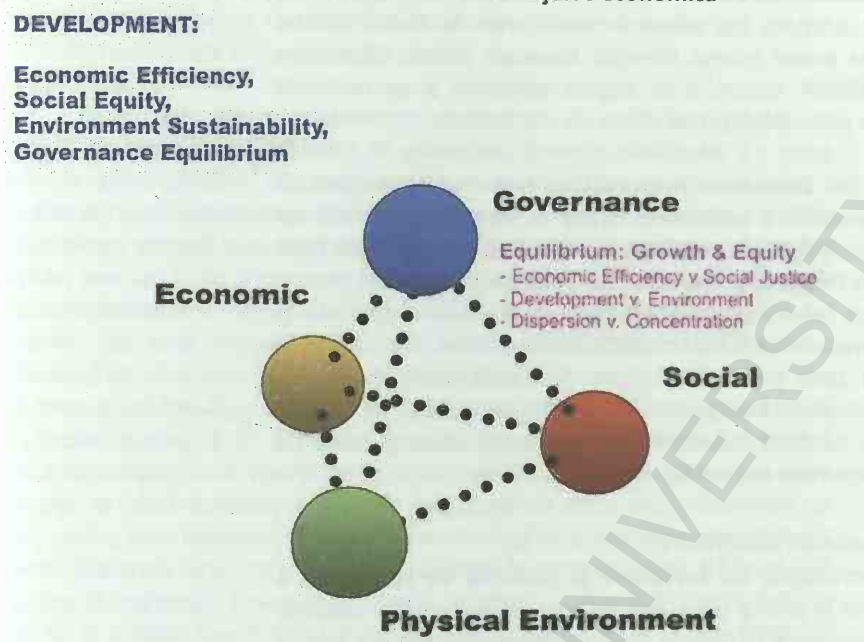
373. Implicarea tututor actorilor relevanţi în procesul de planificare este esenţială pentru a permite unui plan de amenajare a teritoriului să devină strategic. Mai mult decât a juca un rol de coordonare, planificarea spaţială ar trebui folosită ca instrument strategic. Pentru a realiza acest lucru, planificarea spaţială ar trebui integrată în entităţile care realizează dezvoltarea. În esenţă, la crearea unui plan de dezvoltare, un planificator teritorial ar trebui să facă parte din proces, nu doar pentru a asigura coordonarea cu alte planuri şi strategii, ci şi pentru a se asigura că dinamici spaţiale cheie sunt luate în considerare, pentru a obţine rezultatele optime. Spre exemplu, la nivel naţional, toţi miniştri de resort care desfăşoară proiecte de dezvoltare (de exemplu, Transporturi, Mediu, Agricultură) ar trebui să aibă o unitate de planificare spaţială, care să asigure contribuţia planificiării spaţiale la alegerea strategiei. Planurile de amenajare a teritoriului create de aceste ministere ar trebui apoi discutate în cadrul unei entităţi interministeriale (de exemplu, un Consiliul al planificatorilor teritoriali), pentru a asigura coordonarea corectă, şi ar trebui integrate în PATN de către MDRAP. La nivel judeţean şi local, planurile de amenajare a teritoriului ar trebui bazate pe strategii de dezvoltare bine elaborate şi strategia în sine ar trebui să ţină cont de dinamici spaţiale (spre exemplu, ar trebui să ţină cont de instrumentele de zonare şi utilizare a terenului, pentru a încuraja eficienţa pieţei şi a reduce ineficienţele pieţei). În acest moment, planurile de amenajare a teritoriului judeţene şi planurile urbane generale duc adesea la dublarea eforturilor prin includerea unei analize socio-economice şi de mediu, în condiţiile în care o astfel de analiză ar putea exista deja la baza strategiei pentru dezvoltare.

374. În acelaşi sens, este important să recunoaştem că dezvoltarea nu este doar o problemă de creştere economică susţinută de infrastructura productivă. Dezvoltarea se referă la eficacitatea economică, echitatea socială, durabilitatea fizică şi un sistem de administrare eficient, care să creeze un echilibru între aceste trei elemente. Planificarea strategică se confruntă cu probleme economice, sociale şi fizice în mod egal, căutând să obţină un echilibru în integrarea acestor trei elemente. Planul fizic oferă suport obiectivelor prezentate în planul strategic. Ca atare, lucrările la planul strategic şi cel

BCU IAŞI / OVIDIUS UNIVERSITY LIBRARY

teritorial/fizic trebuie începute concomitent, deşi acesta din urmă poate să fie finalizat doar după ce este terminat primul.

Figura 38. Dezvoltarea înseamnă mai mult decât creştere economică



375. **Implicarea slabă a comunităţilor locale în ceea ce priveşte elaborarea, monitorizarea şi implementarea planului poate explica ineficacitatea planurilor.** Perpetuarea eşecurilor de administrare este legată în mod subtil de lipsa atenţiei şi a capacităţii de monitorizare. Noi forme de planificare cu participare, completate de educaţia în planificare a publicului general, pot şi ar trebui să îmbunătăţească gradul de implicare din partea comunităţii. Acest lucru poate pe de-o parte să ducă la o planificare mai bună şi transparentă, iar pe de cealaltă parte să genereze o „cultură a planificării", manifestată prin proactivitatea şi receptivitatea cetăţenilor la problemele de planificare.

376. **Pentru ca planificarea spaţială să joace un rol strategic, ar trebui integrată în procesul de generare a viziunii şi strategiei locale/naţionale, precum şi în procesul de prioritizare a investiţiilor şi bugetului.** Cel mai bun exemplu în acest caz este reprezentat de infrastructura drumurilor. La alcătuirea unui plan de transporturi principal, decizia locaţiei de amplasare a şoselei, ordinii de construire a segmentelor şi modului de prioritizare a acesteia în legătură cu alte proiecte de şosele necesită o analiză amănunţită a spaţiului. În acest caz, planificatorul spaţial trebuie să facă parte din echipă, şi nu ar trebui doar să indice în spaţiu locul în care va fi amplasată şoseaua, dar şi să joace un rol esenţial în alegerea celei mai bune rute, şi în alegerea secţiunilor de drum care trebuie construite cu prioritate.

377. **Pentru ca planificarea spaţială să fie cu adevărat eficientă, plasarea atribuţiilor de planificare la nivelul miniştrilor de resort ar putea ajuta. Este, de asemenea, utilă plasarea acestor atribuţii şi la agenţiile care preiau activităţi ce au o componentă de planificare spaţială.** Acest lucru nu necesită în mod obligatoriu un număr mare de angajaţi. Adesea, este suficientă angajarea unui

BCU IAŞI "ION CREANGĂ" UNIVERSITY LIBRARY

planificator spaţial care să asigure actualizarea continuă a planurilor de amenajare teritorială pe măsură ce apar iniţiative cu o componentă teritorială. Spre exemplu, un planificator care lucrează pentru Compania Naţională de Autostrăzi şi Drumuri Naţionale din România (CNADNR) poate administra o hartă GIS cu toate proiectele propuse sau aflate în desfăşurare în cadrul acestei agenţii. Această hartă ar trebui trimisă Direcţiei Generale pentru Dezvoltare Regională din cadrul MDRAP, pentru a se asigura corelarea şi coordonarea corectă a acesteia cu alte planuri sectoriale.

378. **De asemenea, DG Dezvoltare Regională ar trebui să se asigure că toate planurile de amenajare a teritoriului ajung la Agenţia Naţională de Cadastru şi Publicitate Imobiliară.** Aceasta este agenţia care administrează baza de date a terenurilor din România şi este unul din punctele de referinţă pentru iniţiativele de dezvoltare. Mai mult, toate datele şi planurile organizate şi administrate de DG Dezvoltare Regională trebuie făcute publice. Este dificil de coordonat planuri care sunt greu de localizat. Mai mult decât facilitarea accesului, tot ce este realizat din bani publici ar trebui în principiu să fie accesat liber de către public (cu excepţia cazurilor în care se aplică restricţii clare, de exemplu, informaţi de securitate naţională).

Îmbunătăţirea procesului de planificare

379. **Ideal ar fi ca strategiile de dezvoltare şi planurile de amenajare a teritoriului să fie începute în acelaşi timp.** Una nu poate funcţiona fără cealaltă. În loc ca planurile de amenajare să ducă la dublarea eforturilor depuse pentru strategiile de dezvoltare sau în loc de crearea unor strategii de dezvoltare care nu acordă atenţie planurilor de amenajare a teritoriului, strategiile, planurile de acţiune şi planurile de amenajare a teritoriului ar trebuie elaborate împreună. Ajungem din nou la recomandarea de unificare/integrare a planurilor pentru dezvoltare, planuri care cuprind strategia, planul de acţiune şi cel de amenajare a teritoriului într-un singur document. Pornirea strategiei în acelaşi timp cu planul de amenajare a teritoriului permite, de asemenea, o coordonare orizontală mai bună, asigurând că deciziile economice, sociale şi de mediu sunt luate în considerare în cadrul PUG-urilor şi PATJ-urilor.

380. **Planurile trebuie elaborate într-o ierarhie clară.** În principiu, planurile de nivel superior ar trebui plasate înaintea celor de nivel inferior. Altfel, planurile de nivel inferior ar fi lipsite de fundament şi nu ar avea cu ce să se coordoneze. În acest moment nu există o ordine în elaborarea planurilor, iar multe PUG-uri sunt aprobate fără a avea un plan de amenajare a teritoriului judeţean pe care să se bazeze. De asemenea procesul de elaborare şi aprobare a planurilor de amenajare a teritoriului de nivel superior ar trebui simplificat. Dacă elaborarea unui plan durează în medie 3 ani şi acesta este valabil pentru 10 ani, sunt mari şanse ca într-un sistem cu planuri de amenajare a teritoriului regionale, PUG să nu se poată coordona pe orizontală deoarece planurile de nivel superior vor fi tot timpul actualizate. Planurile de nivel superior ar trebui simplificate (uşor de înţeles de oricine) realiste (cu o zonificare ce ia in considerare realităţile pieţei) şi cu un cadru temporal bine definit (dacă un plan are o perioadă de valabilitate de 10 ani, ar trebui să includă doar proiecte şi propuneri ce pot fi realizate în acest orizont de timp).

BCU "LUCIAN BLAGA" UNIVERSITY LIBRARY

381. Planurile de amenajare a teritoriului ar trebui să fie flexibile. Nimeni nu ştie cum arată viitorul, aşa că planurile nu trebuie redactate într-un mod rigid. Un plan de amenajare a teritoriului trebuie să ofere o direcţie generală de amenajarea a teritoriului pentru lucrările viitoare de dezvoltare şi utilizare a terenurilor, dar ar trebui să conţină şi mecanismele necesare adaptării, atunci când această adaptare este necesară.

382. Raporturile dintre elaborarea strategiilor şi politicilor publice, şi procesul de aplicare şi aprobare al planurilor, trebuie clarificate. La toate nivelurile administrative (naţional, judeţean, local), apare o amalgamare a funcţilor şi responsabilităţilor de amenajare a teritoriului. În principiu, unităţile de planificare spaţială sunt responsabile de clădirea viziunii, strategiei, planurilor spaţiale, precum şi de punerea în aplicare a planurilor. Spre exemplu, Direcţia Generală Dezvoltare Regională din cadrul MDRAP elaborează strategiile şi planurile, dar este responsabilă şi de avizarea planurilor de amenajare a teritoriului de nivel inferior. Arhitecţii şefi la nivel judeţean şi local petrec mai mult timp aprobând planuri şi autorizaţii de construcţie, decât derulând activităţi de gândire strategică şi elaborare a politicilor. De aceea poate fi benefică separarea acestor două funcţii (dezvoltarea politicilor şi implementarea). Spre exemplu, la nivel naţional, o Agenţie Naţională de Amenajare Teritorială ar putea prelua rolul implementării politicilor, strategiilor şi planurilor elaborate de Direcţia Generală Dezvoltare Regională. La nivel judeţean şi local, arhitecţii şefi ar putea fi însărcinaţi doar cu partea de „gândire" a planificării teritoriale, în timp ce o unitate funcţionând în subordinea acestora va fi responsabilă de emiterea certificatelor şi a autorizaţiilor de construcţie.

383. Calitatea şi performanţa documentelor de planificare poate fi îmbunătăţită. Deşi o primă generaţie de documente pentru planificare a fost emisă şi a generat experienţă în lucrul cu aceste procese, următoarea generaţie trebuie să ducă la îmbunătăţirea calităţii şi creşterea impactului acestor procese. Acum, documentele de planificare sunt de multe ori numai o listă de documente necesare. Noi grade de sofisticare sunt necesare, cu atenţie în special acordată asigurării compatibilităţii şi relevanţei analizei diagnostice, cuantificării structurii sau obiectivelor şi măsurilor, creării cadrului de monitorizare şi evaluare, metodologiei şi speţelor tematice acoperite etc.

384. Altă caracteristică a multor planuri de amenajare a teritoriului este lipsa planificării financiare (de exemplu, identificarea surselor ce vor fi folosite pentru terminarea proiectelor planificate). Nu este evident cine şi în ce măsură va finanţa obiectivele enumerate în planul de amenajare a teritoriului, iar adesea acestea devin declaraţii ambiţioase cu o reflectare slabă în realitate. Este de aceea recomandată folosirea Planificării investiţiilor de capital pe o perioda de 4 ani.

385. Unele acţiuni concrete ce trebuie luate în considerare de Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice pentru îmbunătăţirea procesului de planificare includ:

- Emiterea/actualizarea metodologiilor pentru documentele de amenajare teritorială locală sau judeţeană. Acestea ar trebui să conţină un set recomandat de indici pentru analiză, pentru a se putea face comparaţia cu

BCU IASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

alte judeţe/localităţi pe de-o parte, precum şi pentru a îmbunătăţi relevanţa analizelor-diagnoză şi conştientizarea asupra problemelor economice şi sociale reale, pe de altă parte; abordarea metodologică a analizării aspectelor insuficient acoperite în momentul de faţă (de exemplu, sărăcia, competitivitatea economică, situaţia locuinţelor etc.).

- Realizarea evaluărilor de impact şi publicarea raportului anul privind starea teritoriului naţional;
- Ghiduri pentru achiziţionarea serviciilor de asistenţă tehnică pentru elaborarea documentaţiei de amenajare teritorială; Acestea ar trebui să includă şi sfaturi asupra termenilor de referinţă, criterii de evaluare bazate pe aspecte calitative (altele decât oferta financiară) şi termeni contractuali pentru ca beneficiarul să poată verifica şi refuza lucrarea dacă nu este satisfăcut de calitatea acesteia.
- Colaborarea cu Institutul Naţional pentru Statistică pentru îmbunătăţirea calităţii şi a tipului de date colectate teritorial;
- Implicarea mai activă în implementarea proiectelor strategice, precum implementarea directivei INSPIRE, digitalizarea cadastrului naţional sau reformarea sistemului de infrastructură local, pentru a crea un cadru care să permită planificarea efectivă şi precisă;
- Nu în cele din urmă, emiterea unui ghid general de politici/planuri care să descrie schema şi principiile conceptuale vizate şi promovate de planul de amenajare a teritoriului naţional, care ar trebui articulat mai departe de planurile de nivel inferior. Acesta ar trebui să provină din strategia pentru dezvoltare teritorială şi strategia pentru dezvoltare urbană.

386. **Un alt aspect ce necesită atenţie îl reprezintă caracterul tehnic şi complex al documentaţiei de planificare.** Toate intenţiile bune ale proceselor de participare publică pot fi în zadar dacă obiectul consultat este dificil de citit – în ceea ce priveşte contextul, dimensiunea, limbajul etc., – de către publicul general.

Dezvoltarea capacităţii de oferire a asistenţei

387. **O simplificare a arhitecturii şi mandatelor instituţionale nu este suficientă pentru asigurarea îmbunătăţirii exerciţiului de planificare.** O mare parte dintre dezavantajele exerciţiului de planificare sunt cauzate de lipsa de capacitate: personal insuficient, pregătire şi calificări insuficiente, lipsa de resurse (de exemplu, *software*, date), slaba motivaţie (financiară, prin statut) şi experienţa redusă în ceea ce priveşte colaborarea între departamente/instituţii. Aceste aspecte afectează toate nivelurile de administraţie, fie ele centrale, judeţene sau locale. Trebuie depuse eforturi mai mari pentru creşterea gradului de conştientizare şi a capacităţilor autorităţilor de a se ridica la nivelul responsabilităţilor impuse prin lege şi pentru a îmbunătăţi aceste capacităţi. Monitorizarea autorităţile care deţin documente de planificare este benefică, dar aceasta trebuie urmată de analize situaţionale ale personalului şi capacităţilor.

388. **Trebuie găsită o rezolvare a problemelor legate de capacitatea de elaborare, monitorizare şi aplicare a planurilor integrate.** Realitatea în România este că foarte puţine autorităţi locale şi judeţene sunt pregătite pentru a elabora strategii de dezvoltare şi planuri de amenajare a teritoriului pe cont propriu.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Adesea, acestea trebuie să externalizeze această funcţie sectorului privat, instituţiilor de cercetare publică (de exemplu, URBAN INCERC) sau universităţilor. În esenţă, acesta nu este un lucru negativ, deoarece planurile sunt realizate la standarde corespunzătoare. Cu toate acesta, în multe cazuri autorităţile publice nu au „ownership-ul" acestor documente. De aceea, ar putea fi utilă crearea cadrului de reglementare care să permită judeţelor şi zonelor urbane mai mari să aibă propriile agenţii de planificare. Aceste agenţii de planificare ar putea funcţiona ca ONG-uri de interes public, cu o politică de angajare flexibilă (care să le permită oferirea de salarii mai mari şi angajarea de oameni mai bine calificaţi), cu posibilitatea de a genera profit din diverse surse (nu doar din contracte cu autorităţi locale/judeţene) şi cu un statut ce le-ar menţine mai detaşate de politică.

389. **Dacă înfiinţarea agenţiilor de planificare se dovedeşte a fi greu de realizat, se poate încerca externalizarea acestor funcţii când lipseşte capacitatea.** Este importantă eficientizarea procedurilor de achiziţie publică, pentru a se permite angajarea de companii nu doar pe baza celui mai mic preţ (cum se procedează adesea în momentul de faţă), dar şi pe baza calităţii propunerii prezentate şi probabilităţii efectuări unei lucrări de calitate. În paralel, autorităţile publice ar trebui să depună eforturi pentru îmbunătăţirea capacităţilor, prin atragerea şi reţinerea oamenilor calificaţi care pot susţine agenda locală a amenajării teritoriale.

390. **Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice ar putea lua în considerare următoarele acţiuni:**

- Evaluări sistematice şi periodice a capacităţii instituţilor abilitate de a face planificare spaţială;
- Dezvoltarea şi implementarea programelor de instruire, crearea materialelor cu scop educaţional etc. Concentrarea pe monitorizare şi evaluare, aspecte ignorate până în prezent;
- Ridicarea capacităţii oficiilor judeţene de a oferi asistenţă administraţiilor mai mici (în special din mediul rural), care nu pot atrage şi reţine personal calificat;
- Solicitarea de fonduri structurale UE pentru următoarea perioadă de programe, pentru a creşte capacităţile funcţiei de planificare, inclusiv fonduri pentru asistenţă tehnică, procurarea resurselor (de exemplu, software, hardware), pregătire şi schimb de experienţă.
- Asigurarea comunicării constante cu birourile de arhitecţii şefi, pentru a obţine informaţii şi a rămâne la curent cu noile prevederi legale, resurse utile etc.

Coordonarea mai bună a planificării spaţiale cu instrumentele de programare şi finanţare UE

391. **Proiectele finanţate de UE sunt o bună oportunitate pentru a creşte rolul planificării spaţiale.** Planificarea spaţială se îmbină cu dezvoltarea, iar fondurile UE au declanşat un val mare de proiecte de dezvoltare, răspândite pe teritoriul ţării. Majoritatea acestor proiecte, aşa cum indică şi analiza de mai sus, au o componentă de amenajare teritorială, chiar şi atunci când se concentrează pe reabilitarea infrastructurii existente. Simplul fapt că o stradă reabilitată cu

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

fonduri POR trebuie coordonată cu lucrarea de reabilitare efectuată la un sistem de apă din fonduri PO Mediu indică necesitatea unui rolul mai important pe care ar trebui să îl joace planificarea spaţială în administrarea fondurilor UE. De fapt, Politica de Coeziune 2014-2020 pune un puternic accent pe investiţii teritoriale integrate pentru următoarea perioadă de programe, ceea ce ar necesita coordonarea investiţiilor provenite din surse de finanţare diferite (buget de stat, fonduri ale UE, investiţii private, proceduri de achiziţii publice etc.).

392. **Permiterea utilizării fondurilor UE pentru asistenţă tehnică în cadrul exerciţiilor de amenajare teritorială.** Ca în ciclul de programe precedent, fondurile structurale au fost folosite pentru elaborarea strategiilor de dezvoltare judeţeană. Pentru următoarea perioadă de programe, asemenea fonduri ar putea fi alocate exerciţiilor de planificare. Mai mult, este foarte importantă încurajarea nu doar a achiziţiilor de servicii de asistenţă tehnică rezultând în documente, dar şi a dezvoltării capacităţii în ceea ce priveşte cunoştinţele şi infrastructura tehnică (de exemplu, pregătirea pentru monitorizare şi evaluare, servicii de comunicare pentru a creşte atenţia acordată documentelor de planificare şi rolului acestora, infrastructura GIS etc.), care vor îmbunătăţi procesul de planificare, nu doar simpla elaborare a strategiei.

393. **În plus faţă de strategia planificată de dezvoltare teritorială, Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice ar trebui să ia în considerare elaborarea unei strategii şi politici pentru dezvoltare urbană.** Acest lucru va fi esenţial nu doar pentru crearea unei fundaţii pentru o dezvoltare urbană de durată, dar va oferi şi un ghid pentru orientarea modului în care vor fi organizate investiţiile urbane în perioada de programe 2014-2020, din fonduri UE. Spre exemplu, investiţiile teritoriale integrate sau proiectele pentru dezvoltare urbană integrată vor fi unificate mai uşor dacă există un cadru care să orienteze astfel de investiţii. O politică publică urbană ar fi utilă pentru aflarea schimbărilor necesare modificării regulilor pentru sistemul de amenajare teritorială şi de susţinerea a dezvoltării economice, sociale şi de protejarea a mediului.

Rezolvarea problemelor cadrului legal

394. **O funcţionare corectă a cadrului legal de planificare spaţială este condiţionată de existenţa unei baze legale solide care să reglementeze drepturile de proprietate şi folosinţă, precum şi coordonarea eficientă a legii de amenajare a teritoriului şi urbanismului cu alte legi relevante.** Două recomandări sunt relevante în acest sens, ţinând cont de deficienţele constituţiei menţionate în partea a treia. Ori i se oferă statut organic amenajării teritoriale, ori oficialii publici definesc, în contextul legal existent, doar acele măsuri restrictive care se menţin în vigoare fără a fi nevoie de a apela la justiţie.

395. **O altă problemă a cadrului legal este reprezentată de diferitele instrumente de planificare care nu au autoritatea de a asigura punerea în aplicare a prevederilor lor.** Zonele metropolitane descriu cel mai bine această situaţie. În timp ce un plan de amenajare a teritoriului metropolitan zonal este considerat necesar, prin legea 215/2001, cadrul legal ce stabileşte competenţele de planificare pentru asociaţiile de dezvoltare intercomunitare, care guvernează în prezent zonele metropolitane, lipseşte. Cadrul legal definit în sistemele ce guvernează zonele metropolitane trebuie îmbunătăţit. Acest lucru este esenţial

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

nu doar pentru asigurarea funcţionalităţii planului de amenajare a teritoriului la nivel metropolitan, dar şi pentru generarea capacităţii de implementare necesare.

Recomandări pentru adoptarea de principii sănătoase de planificare spaţială pentru o dezvoltare urbană sustenabilă

396. În timp ce recomandările de mai sus s-au concentrat pe îmbunătăţirea sistemului de planificare spaţială, la nivel instituţional şi legal, şi pe aspectele referitoare la capacităţi, următoarea secţiune se concentrează pe abordarea şi principiile ce por fi utilizate de diferitele instituţii de planificare pentru a îmbunătăţii eficienţa şi impactul funcţiei de planificare. Atenţia a fost concentrată în mod voit asupra nivelului urban, având în vedere că raportul *Oraşele competitive* a realizat deja o imagine de ansamblu a provocărilor dezvoltării teritoriale din România. Din nou, nivelul urban este cel în care instrumentele de amenajare teritorială pot juca cel mai important rol strategic. De aceea am subliniat în repetate rânduri că în plus faţă de Strategia naţională pentru dezvoltare teritorială, MDRAP ar trebui să ia în considerare alegerea unei strategii/politici publice pentru dezvoltare urbană. Recomandările de mai jos sunt menite să ajute la parcurgerea primelor etape în această direcţie.

Utilizarea strategică a PUG şi PUZ pentru încurajarea unei creşteri urbane compacte

397. **Cu toate că PUG-urile şi PUZ-urile ar trebui să reprezinte instrumente cheie pentru direcţionarea dezvoltării urbane, nu toate oraşele le folosesc în acest scop.** Problema este că, odată ce oraşele se dezvoltă într-o anumită formă, este foarte dificil să-şi schimbe modelul de dezvoltare. De exemplu, dezvoltarea şi extinderea unei reţele de infrastructură publică este mult mai simplă când oraşul este dezvoltat în jurul unei structuri urbane bine organizate. Prin urmare, o bună planificare iniţială va asigura o planificare eficientă şi în viitor.

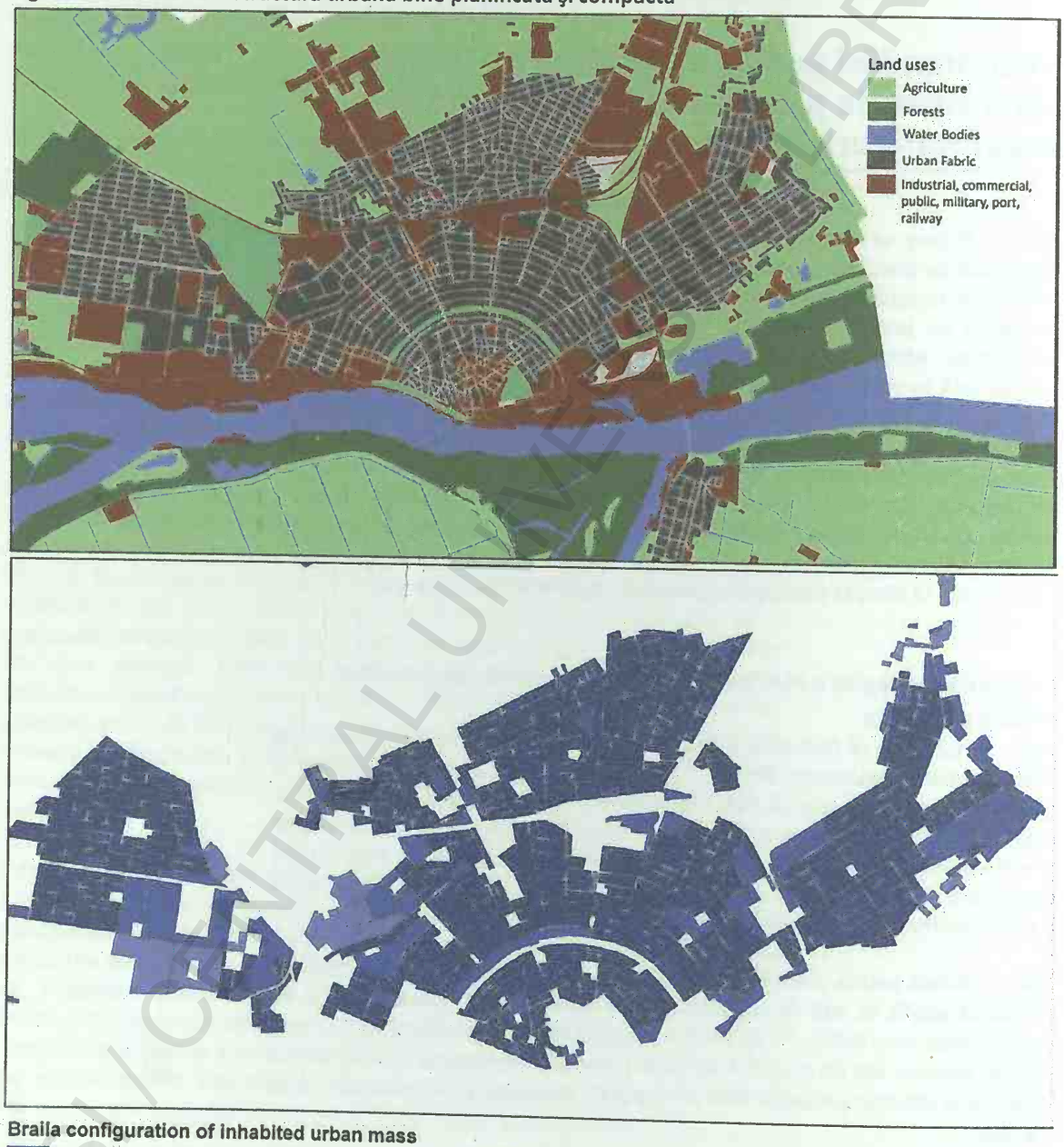
398. **Există puţine oraşe în România care au reuşit să-şi extindă reţeaua de transport public în anii de tranziţie.** Dintre acestea, unul dintre cele mai de succes oraşe este Brăila. Parte a motivului pentru care transportul public este atât de apreciat aici (în plus faţă de nivelul mare de angajament al autorităţilor locale) este structura oraşului, bine concepută şi compactă (a se vedea hărţile de mai jos).

399. **Brăila este un oraş care a fost bine planificat încă de la început, ca urmare a planului organic al lui Pavel Kiseleff de la începutul secolului al XIX-lea.** Este evident, chiar fără a se cunoaşte istoria oraşului şi doar uitându-ne pe hărţile de mai sus, că creşterea şi expansiunea oraşului au fost ghidate în permanenţă de un plan urban organizat de-a lungul unui model radial care porneşte de la malurile Dunării. Nu doar expansiunea urbană din Brăila a urmat un model de dezvoltare ordonat, dar chiar şi blocurile de apartamente au fost construite cât se poate de aproape unele de altele, ceea ce asigură densităţi

BOUVIER CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

suficient de mari pentru ca transportul public să fie mai viabil (consultaţi figura 40).

Figura 39. Brăila are o structură urbană bine planificată şi compactă



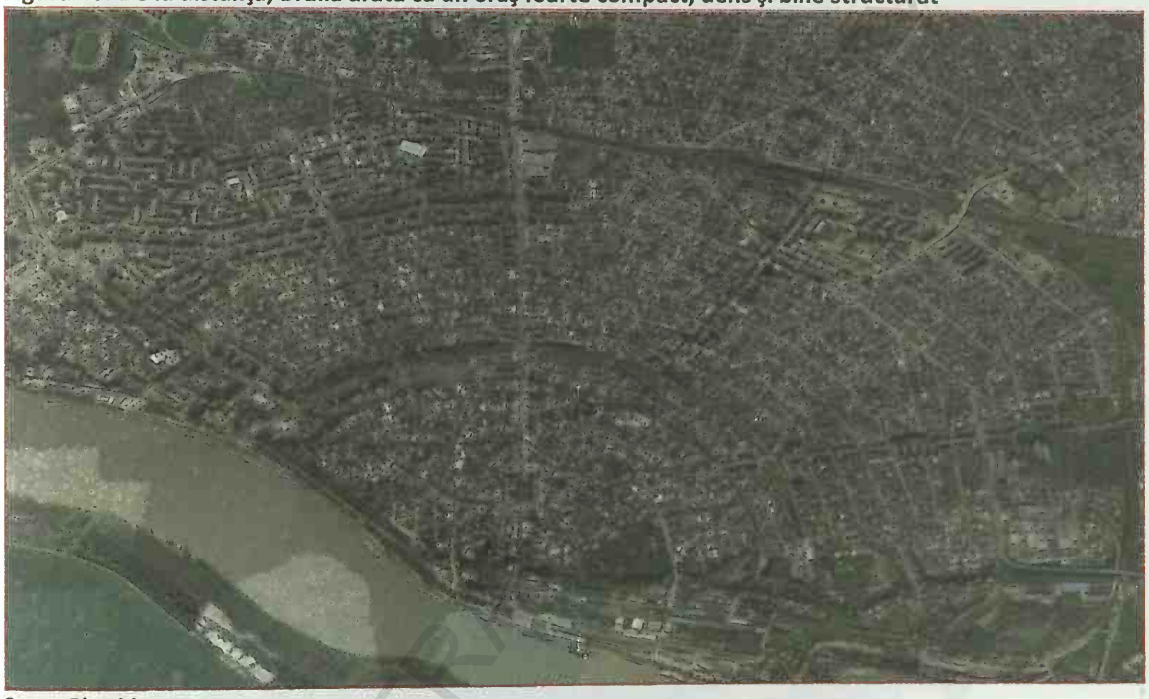
Sursa datelor: Agenţia Europeană de Mediu
Notă: S.L. = Soil Sealing (acoperirea solului)

400. **Nu este dificil de observat modul în care o structură atât de compactă şi densă poate conduce la dezvoltarea transportului public.** Într-adevăr, atunci când analizăm harta transportului public al oraşului (vedeţi Anexa 8), devine evident modul în care această reţea a putut funcţiona în condiţii de eficienţă,

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

ajutată fiind de structura bine organizată a oraşului. În esenţă, principalele linii de transport se desfăşoară de-a lungul marilor bulevarde. Acestea leagă centrul oraşului de extremităţile acestuia şi sunt organizate în inele concentrice care formează un model radial care pleacă de la malurile Dunării. Dacă ne-am propune să proiectăm un oraş monocentric clasic, cu o alocare optimă a densităţilor şi cu o durată optimă a călătoriilor individuale, Brăila s-ar apropia cel mai mult de acest model ideal.

Figura 40. De la distanţă, Brăila arată ca un oraş foarte compact, dens şi bine structurat



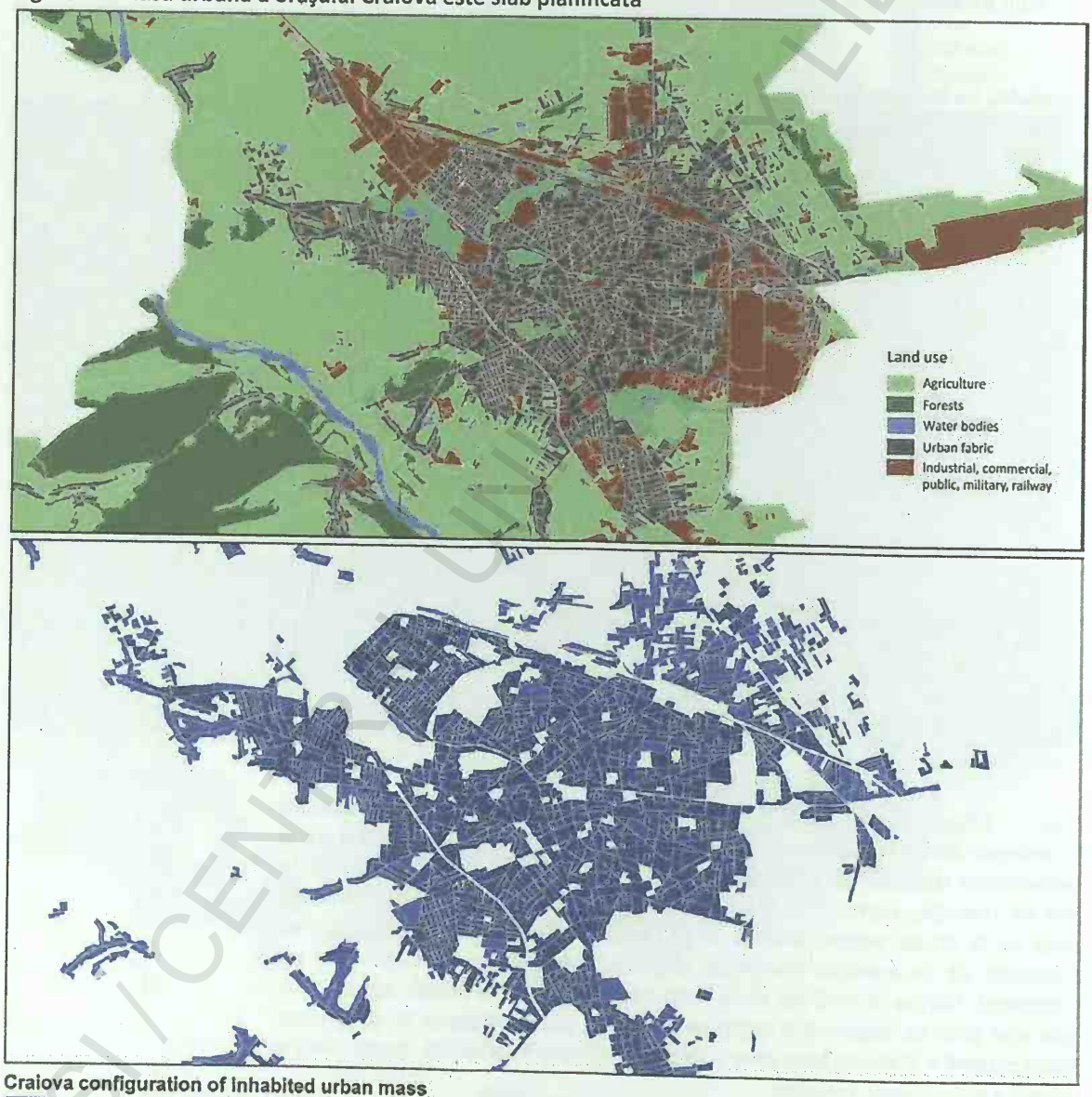
Sursa: Bing Maps

401. Oraşele care nu au beneficiat de o planificare urbană corespunzătoare în primele etape ale dezvoltării au avut mai puţin succes în întreţinerea şi dezvoltarea reţelelor de transport. Craiova este un exemplu în acest sens. În anii de tranziţie, reţeaua de transport public a marcat un declin semnificativ (deşi nu la fel de semnificativ ca în alte oraşe, care au pierdut un mijloc de transport, ca de exemplu tramvaiul, sau care şi-au pierdut întreaga reţea de transport). Hărţile de mai jos oferă indicaţii cu privire la motivele pentru care este mai greu de organizat o reţea de transport public eficientă în acest oraş. Masa urbană a Craiovei pare a se fi dezvoltat la voia întâmplării, haotic, fără a respecta nişte planuri concrete.

402. Structura haotică a Craiovei este posibil să fi afectat şi modelele de densitate. Între anii 1992 şi 2012, oraşul şi-a pierdut circa 37% din densitate, iar acum este cel mai puţin dens pol de creştere din România. Această pierdere de densitate va afecta desigur şi transportul public din oraş. După cum arată Anexa 9, reţeaua de transport existentă a oraşului încearcă să utilizeze cât mai bine bulevardele principale, însă nu reuşeşte să acopere întregul oraş în condiţii de eficienţă. În timp ce reţeaua de transport din Brăila este aju ată de drumuri

principale bine organizate, care fac ca fiecare cartier să aibă acces facil la o staţie de transport, în Craiova reţeaua de transport public trebuie să-şi croiască drum printr-un sistem de străzi asemănător unui labirint. Figura 42 dă o mostră elocventă a unuia dintre motivele pentru care Craiova are şi va avea dificultăţi în amenajarea unui sistem de transport public în comun eficient.

Figura 41. Masa urbană a oraşului Craiova este slab planificată



Sursa datelor: Agenţia Europeană de Mediu
Notă: S.L. = Soil Sealing (acoperirea solului)

BCU ALU / CENTRU UNIVERSITAR LIBRARY

Figura 42. Planul haotic de amenajare teritorială din Craiova îngreunează prestarea serviciilor publice

Sursa: Bing Maps

Încurajarea planificării metropolitane atunci când aceasta este posibilă

403. Puţine oraşe din România au cunoscut o dezvoltare atât de importantă încât să fie necesară o abordare la nivel metropolitan. Cu toate acestea, cele mai multe oraşe, chiar şi dintre cele mici, au cunoscut o extindere a masei urbane în ultimii ani. În cele mai multe dintre oraşele mari, creşterea urbană s-a extins şi peste graniţele municipale. De exemplu, comuna Floreşti, care este o suburbie a municipiului Cluj-Napoca, a cunoscut o creştere a numărului de unităţi locative în anul 2008 (anul de vârf al *boom*-ului imobiliar) mai mare decât orice alt oraş din România, inclusiv capitala, Bucureşti. Numărul de unităţi locative construite în Floreşti între anii 1990 şi 2011 este depăşit în cifre absolute numai de trei localităţi: Bucureşti, Cluj-Napoca şi Constanţa. De asemenea, populaţia comunei Floreşti a crescut în mod proporţional, iar acum Floreşti este mai mare decât şase dintre zonele desemnate ca fiind urbane în judeţul Cluj.

404. Pentru a merge în continuare cu acest exemplu specific, în timp ce dezvoltarea comunei Floreşti a fost determinată de puternica economie a Clujului, Floreşti rămâne în continuare separată teritorial de Cluj. Peste 17.000 de unităţi locative au fost create de-a stânga şi de-a dreapta drumului care leagă Floreşti de Cluj (Calea Floreşti), însă nu au fost create şi căi de acces care să preia din traficul adiţional creat pe acest drum. Drept urmare, mica întindere de şosea dintre cele două comunităţi este tot timpul aglomerată, şi Poliţia Română a constatat că această şosea are cea mai mare rată de accidente din România. În mod evident, construirea unei mai bune infrastructuri de legătură între Cluj şi Floreşti nu doar că ar reduce numărul de accidente în trafic şi costurile asociate acestora, dar ar şi permite crearea unor sinergii şi a unor fluxuri superioare între cele două zone.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Figura 43. Niciun alt drum nu a fost creat pentru a prelua din presiunea foarte aglomeratei şosele Calea Floreşti, care leagă Floreşti de Cluj-Napoca

405. **Construirea unei infrastructuri de transport mai bune poate necesita o abordare integrată a amenajării teritoriale.** Mai precis, Floreşti şi Cluj nu ar trebuie să-şi elaboreze planurile izolat unul de celălalt (aşa cum se întâmplă în prezent), ci să-şi coordoneze eforturile în cadrul aceleiaşi zone funcţionale. Deciziile de amenajare teritorială în Floreşti vor avea un impact semnificativ asupra Clujului şi invers. Acesta este doar un exemplu din România, dar există şi alte oraşe ale ţării care ar putea beneficia de pe urma unei planificări integrate.

Stabilirea oportunităţii unor reţele de transport metropolitane

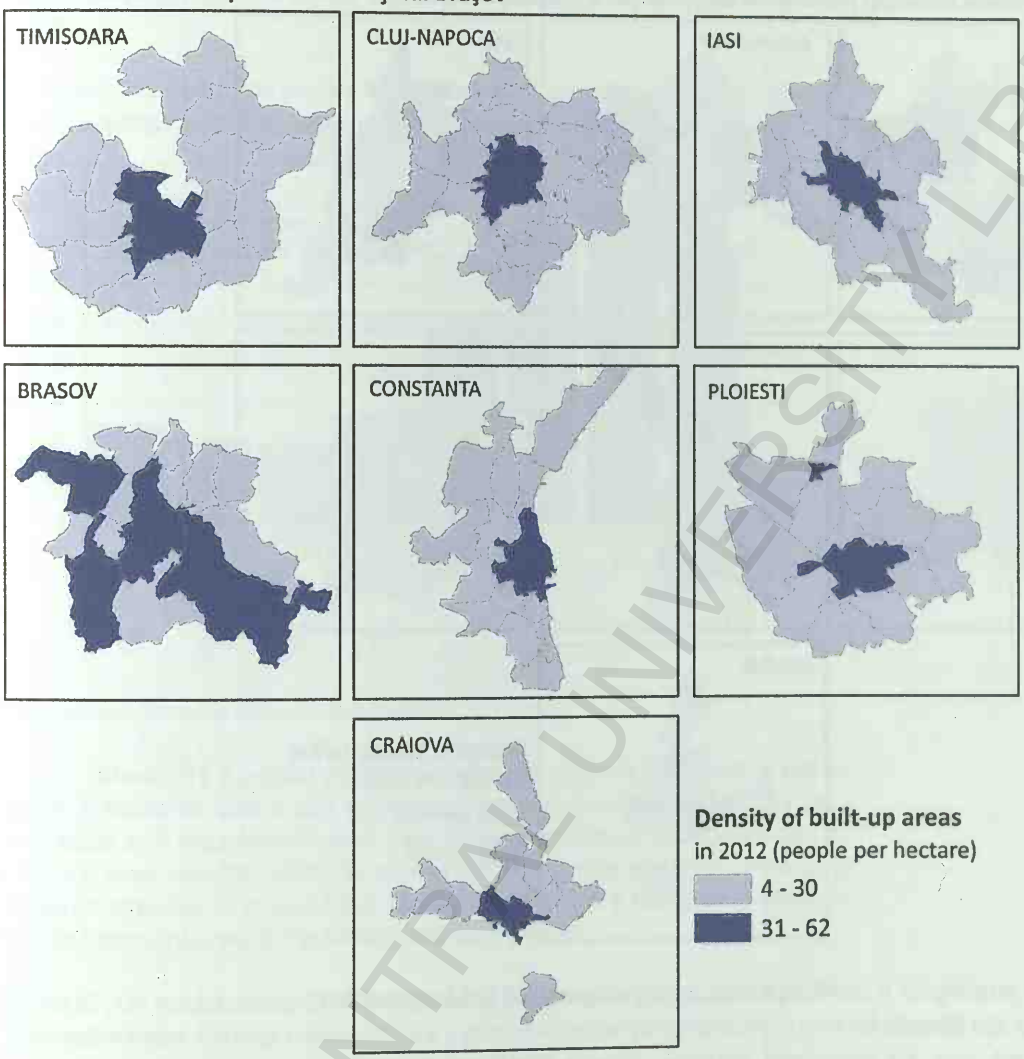
406. **După cum s-a menţionat anterior, oraşele nu există în izolare.** Acestea fac parte din zone funcţionale mai ample. Pe măsură ce oraşele devin mai integrate cu comunităţile înconjurătoare, este important să se aibă în vedere modul în care dependenţa de maşini personale pentru naveta zilnică poate fi redusă prin investiţii într-un sistem integrat de transport public.

407. **Cea mai rapidă modalitate de a stabili dacă un sistem de transport metropolitan ar fi viabil este analizarea profilului de densitate din zonele metropolitane.** În cercurile urbaniştilor este bine ştiut faptul că o densitate în zonele construite de 30 de persoane per hectar ar face ca dezvoltarea unui sistem de transport public cu autobuze să fie viabilă. Prin urmare, am colectat acest tip de informaţii pentru toţi cei şapte poli de creştere ai României. Datele au fost colectate pentru anii 1992, 2002 şi 2012, pentru a se beneficia de informaţiile de la recensămintele derulate în anii respectivi.

408. **După cum indică figura de mai jos, doar oraşul Braşov are aşezări suficient de dense în vecinătatea sa pentru a putea crea o reţea de transport metropolitană viabilă.** Toate celelalte zone metropolitane sunt înconjurate în general de comunităţi care pur şi simplu nu sunt suficient de dense. Pe deasupra, chiar şi oraşele centrale şi-au pierdut din densitate în ultimele două decenii (după cum s-a arătat mai sus în acest raport).

BCU IAŞI / UNIVERSITY LIBRARY

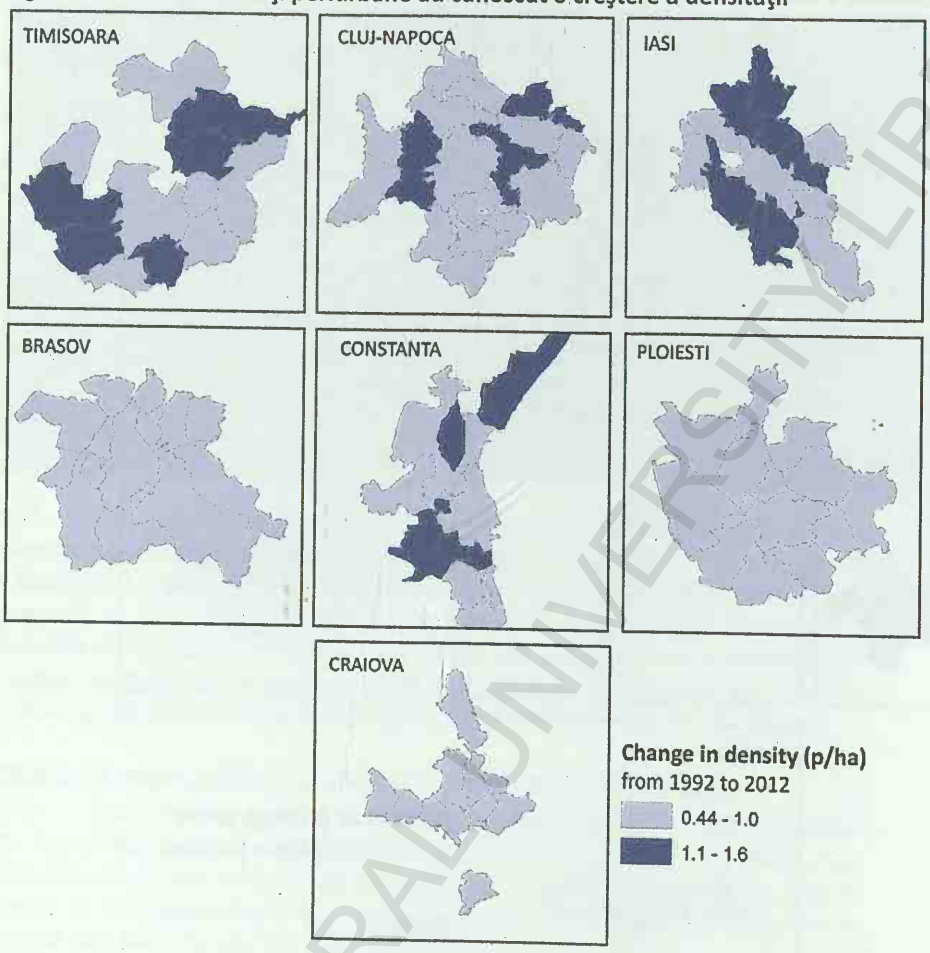
Figura 44. În acest moment, o reţea de transport integrată pare a-şi avea rostul numai în zona metropolitană a oraşului Braşov



409. Cu toate acestea, dacă ne îndepărtăm de o abordare statică şi analizăm modul în care modelele de densitate s-au schimbat în ultimii 20 de ani, se conturează o imagine mai nuanţată (a se vedea figura de mai jos). Astfel, patru dintre polii de creştere (Timişoara, Cluj-Napoca, Iaşi şi Constanţa) au cunoscut creşteri continue ale densităţilor din zonele periurbane. De fapt, două dintre zonele periurbane din jurul Clujului, Floreşti şi Baciu, au acum densităţi care sugerează necesitatea extinderii reţelelor de transport public (27 pers./ha, respectiv 21 pers./ha). Presupunând că densităţile din aceste comunităţi periurbane vor continua să crească, ar fi util ca autorităţile publice să se gândească la modalităţi de conectare a acestora cu oraşul central.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Figura 45. Multe localităţi periurbane au cunoscut o creştere a densităţii



Utilizarea strategică a zonării pentru a corecta profilul dublu-gaussian al oraşelor din România

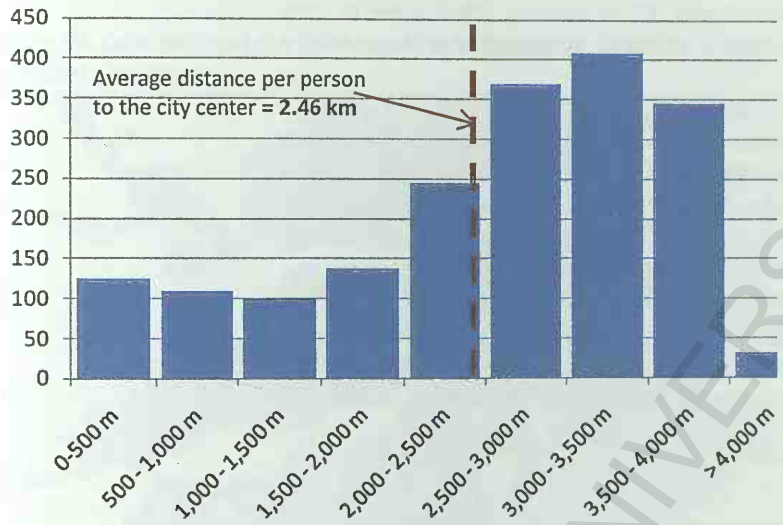
410. **După cum s-a menţionat anterior, oraşele planificate central s-au dezvoltat într-un mod interesant.** Per ansamblu, oraşele est-europene tind să acopere zone mai mici decât omoloagele lor din vest. Cu toate acestea, profilul de densitate al primelor nu este tocmai ideal. Distribuţia de tip dublu-gaussian a acestora înseamnă că există mai multe persoane aglomerate în zone care se află la o mai mare distanţă faţă de centrul oraşului. În multe oraşe din România, cartierele cu cele mai mari densităţi sunt la marginea zonei urbane, nu în centrul oraşului.

411. **Beneficiind de o bogată bază de date pentru oraşul Cluj-Napoca, am analizat modalităţile de a schimba profilul de densitate pentru a reduce duratele de călătorie medii din oraş.** Ca prim pas, am folosit datele de la recensământul din 2002 pentru a contura profilul de densitate şi pentru a determina distanţa medie pe care o persoană din Cluj trebuie să o parcurgă pentru a ajunge în centrul oraşului. Rezultatul a fost 2,46 km (a se vedea figura de mai jos). Fără a avea la dispoziţie comparaţii cu alte oraşe (de exemplu, pentru a vedea dacă această durată de călătorie medie este mare sau mică), am

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

decis să efectuăm câteva exerciţii de modelare cu scopul de a indica modul în care distanţa de călătorie medie s-ar schimba dacă modelul de densitate ar fi ajustat.

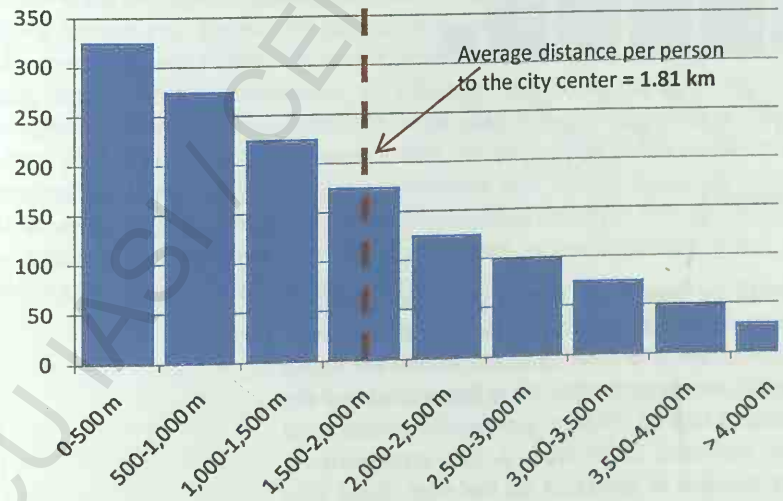
Figura 46. Distanţa medie pe care o persoană din Cluj trebuie să o parcurgă pentru a ajunge în centrul oraşului este mai mare decât ar fi normal



Sursa datelor: Institutul Naţional de Statistică

412. Modelul 1 a preluat profilul de densitate existent şi l-a rotit la 180 de grade. Premisa de bază a fost aceea de a vedea ce s-ar întâmpla în Cluj dacă densităţile ar fi organizate în jurul unei structuri monocentrice tradiţionale, cu cele mai mari densităţi aflate în centrul oraşului şi cele mai mici densităţi la marginea oraşului. În acelaşi timp, profilul de densitate a fost ajustat pentru a menţine populaţia oraşului la acelaşi nivel ca în prezent.

Figura 47. Un model descendent tradiţional al densităţii ar putea reduce în mod substanţial distanţa medie pe care o persoană ar parcurge-o până în centrul oraşului



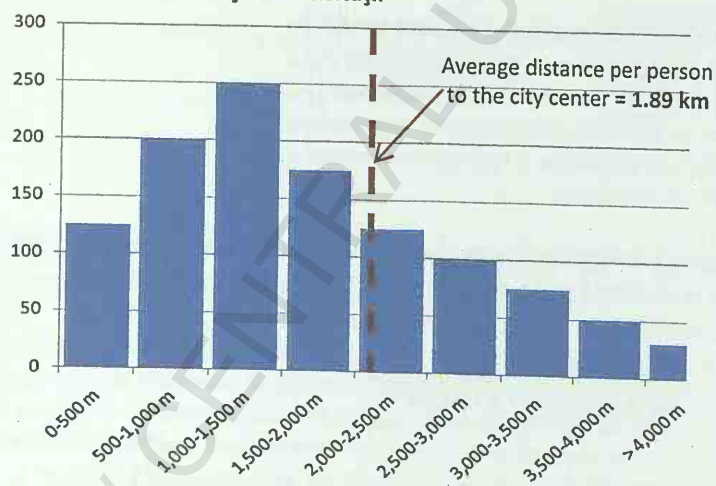
Sursa datelor: Institutul Naţional de Statistică

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

413. Schimbarea în privinţa profilului de densitate a indicat un rezultat surprinzător. Dacă Clujul ar avea un profil de densitate mai asemănător cu cel al oraşelor care au crescut organic, durata medie de călătorie pentru a ajunge până în centrul oraşului s-ar reduce cu peste 26% – la aproximativ 1,81 km. Acest lucru înseamnă că oamenii şi-ar putea reduce navetele zilnice pe jos de la aproximativ 30 de minute la aproximativ 22 de minute. Într-o lume în care timpul înseamnă bani şi fiecare minut contează, aceasta este o îmbunătăţire semnificativă.

414. Modelul 2 a luat în considerare centrul istoric al oraşului, plecând de la premisa că densităţile din această zonă nu se modifică. Acesta este un model mai realist, deoarece este necesar ca centrul istoric al Clujului să fie protejat. Am presupus că densităţile din zonele apropiate de centrul oraşului, în special cele care nu reprezintă locaţii culturale protejate, ar putea permite densităţi mai mari de oameni. După cum arată figura de mai jos, chiar şi acest model a indicat o îmbunătăţire semnificativă faţă de situaţia existentă, cu o scădere a distanţei medii de călătorie până în centrul oraşului la 1,89 km, ceea ce înseamnă o plimbare de aproximativ 23 de minute, în comparaţie cu cele 30 de minute din prezent.

Figura 48. O abordare chiar mai conservatoare, care ia în considerare densităţi mai reduse în centrul vechi al oraşului, oferă în continuare rezultate mai bune decât actuala distribuţie a densităţii



Sursa datelor: Institutul Naţional de Statistică

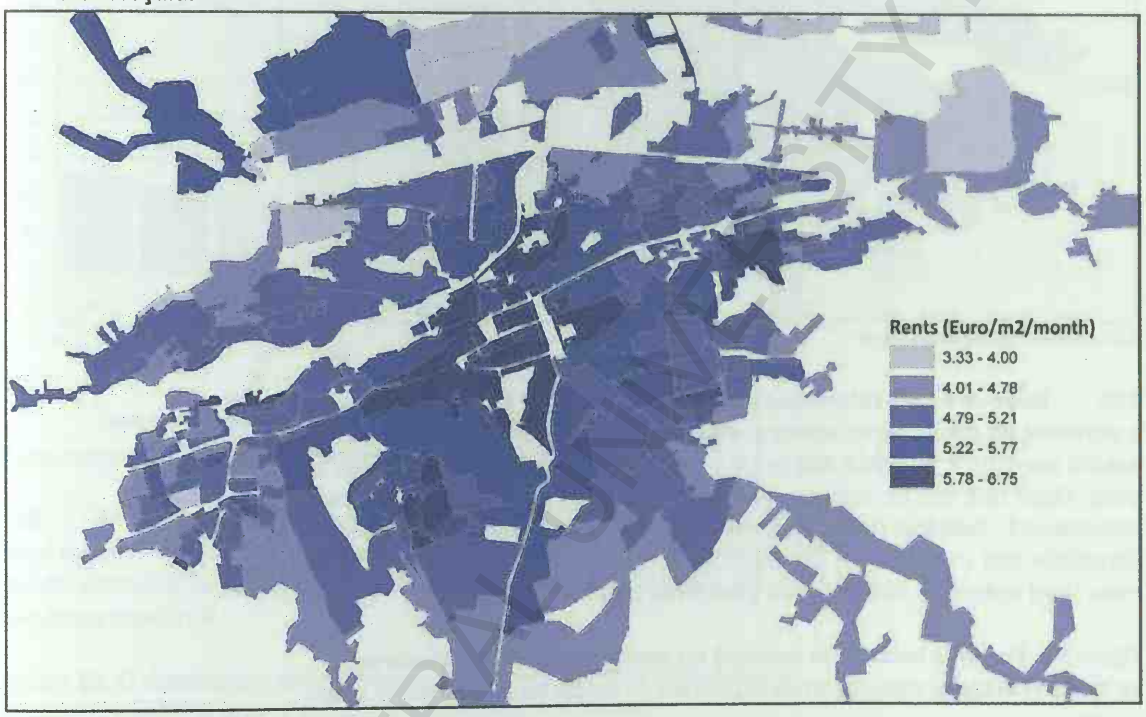
415. Dincolo de aceste exerciţii de modelare, datele confirmă faptul că forţele de piaţă conturează în mod accentuat dinamicile spaţiale ale oraşului. Beneficiind de ajutorul autorităţilor locale şi al unei companii imobiliare locale (EDIL Imobiliare), am construit secţile de recensământ, de la Recensământul din 2012 (care reflectă că oraşul a crescut faţă de 2002) şi am populat aceste zone cu informaţiile imobiliare pentru perioada 2008-2011. A fost interesant de remarcat locaţiile din Cluj pe care oamenii le apreciază cel mai mult. După cum era de aşteptat, zonele din centrul oraşului şi din apropierea acestora sunt cele

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

în care oamenii îşi doreau cel mai mult să locuiască – ceea ce este de aşteptat în orice oraş care se dezvoltă conform principiilor pieţei.

416. Harta de mai jos arată fără echivoc faptul că centrul oraşului Cluj are cea mai mare atracţie gravitaţională, şi că această atracţie este din ce în ce mai slabă pe măsură ce ne apropiem de periferie.

Figura 49. Cele mai mari chirii sunt percepute în centrul oraşului şi în jurul centrului oraşului

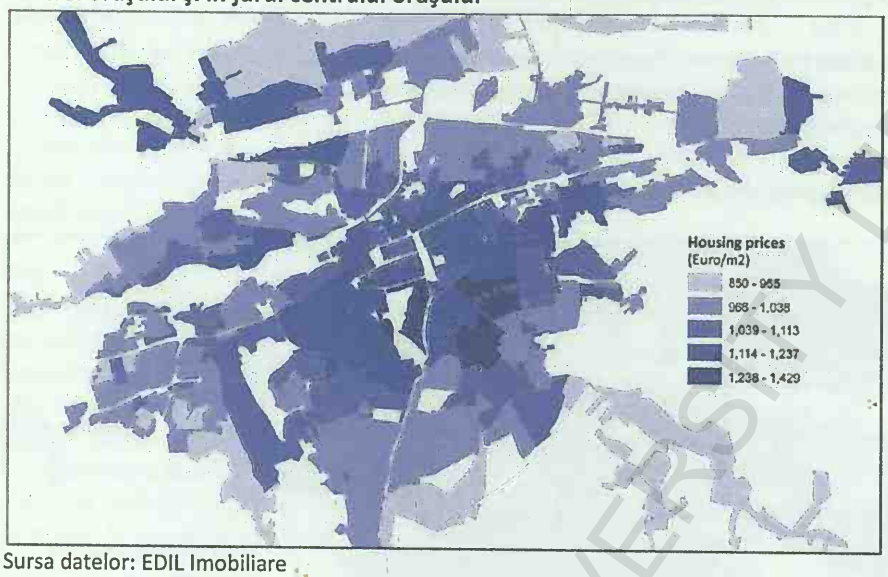


Sursa datelor: EDIL Imobiliare

417. Pentru a completa datele despre chirii, s-au analizat şi preţurile de vânzare ale unităţilor locative. Din nou s-a conturat acelaşi model (a se vedea figura de mai jos). Zonele din centrul oraşului şi din apropierea centrului erau cele mai apreciate, în timp ce zonele periferice erau cel mai puţin apreciate. De fapt, apartamentele comuniste se aflau printre cele mai puţin valoroase componente ale ofertei imobiliare. În unele zone ale oraşului, valoarea pe metru pătrat pentru astfel de apartamente a fost mai mică decât costul construirii unei locuinţe de la zero (fără a lua în considerare alte costuri legate de mutarea, dărâmarea clădirilor şi relocarea oamenilor în noile locuinţe). În timp, pe măsură ce condiţiile din aceste blocuri de apartamente se vor deteriora şi mai mult, preţul acestora va scădea, cel mai probabil, în continuare.

BCU IASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

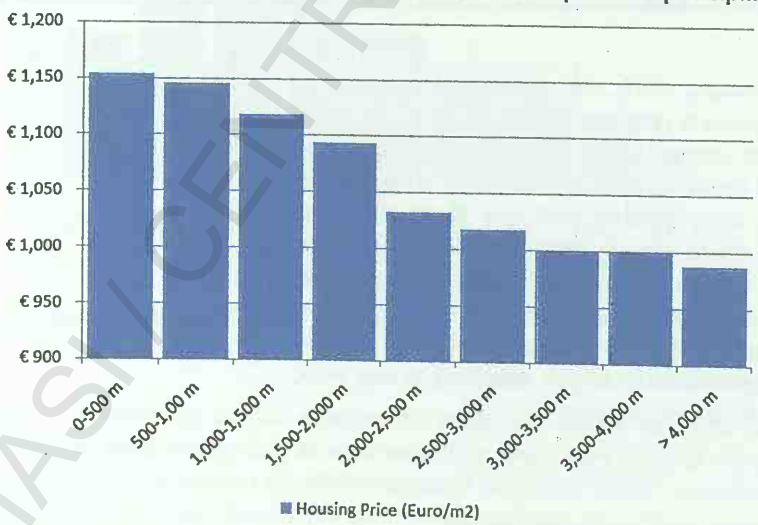
Figura 50. Cele mai mari preţuri pentru apartamente sunt plătite în centrul oraşului şi în jurul centrului oraşului



Sursa datelor: EDIL Imobiliare

418. După ce datele referitoare la preţurile de vânzare au fost procesate, s-a dezvoltat un grafic pentru aceste preţuri (a se vedea figura de mai jos). Scopul acestui exerciţiu a fost de a afla ce tip de distribuţie a densităţii este impus de pieţe. După cum era de aşteptat, gradientul preţurilor pieţei urmează o pantă descendentă, indicând faptul că persoanele apreciază locaţiile centrale şi că densităţile mai mari trebuie încurajate în această zonă într-o măsură cât mai mare (care trebuie să aibă în vedere protejarea clădirilor vechi).

Figura 51. Preţurile locuinţelor urmează un model de distribuţie conform cu modelul oraşelor monocentrice dezvoltate cu respectarea principiilor pieţei



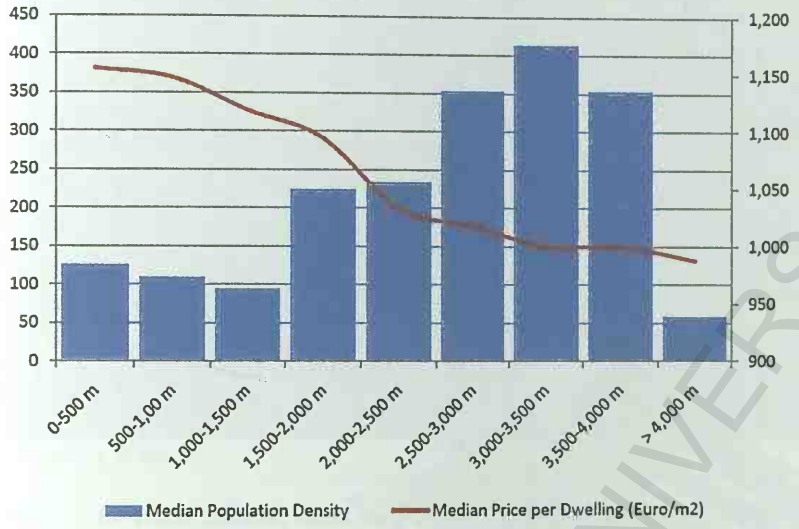
Sursa datelor: EDIL Imobiliare

419. S-a suprapus graficul referitor la densitatea existentă şi graficul care reflectă gradientul preţurilor locuinţelor, pentru a putea oferi o comparaţie mai bună (a se vedea figura de mai jos). Cele două grafice par să se îndrepte în

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

direcţii opuse, cu toate că, în mod ideal, ar trebui să fie strâns legate. În termeni simpli, dacă o zonă nu reprezintă o locaţie culturală, istorică sau verde protejată, ar trebui amenajată astfel încât să acomodeze densităţi superioare.

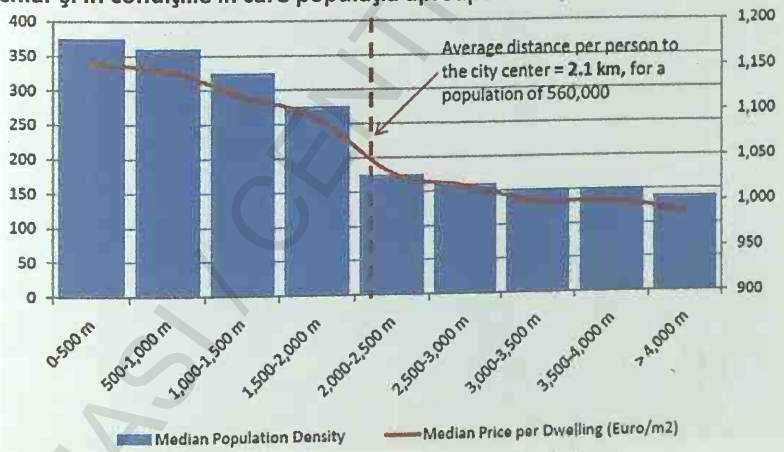
Figura 52. Preţurile locuinţelor urmează un trend negativ şi indică modul în care ar trebui să arate densităţile populaţiei



Sursa datelor: EDIL Imobiliare şi Institutul Naţional de Statistică

420. Pe baza acestor date imobiliare, s-a elaborat un al treilea model – unul care ar trebui să fie mai corelat cu ceea ce necesită pieţele. Acest al treilea model seamănă cu cel dintâi, însă permite crearea unor densităţi mai mari şi creşterea populaţiei.

Figura 53. O distribuţie a densităţilor cu pantă negativă este mai eficientă chiar şi în condiţiile în care populaţia aproape că se dublează



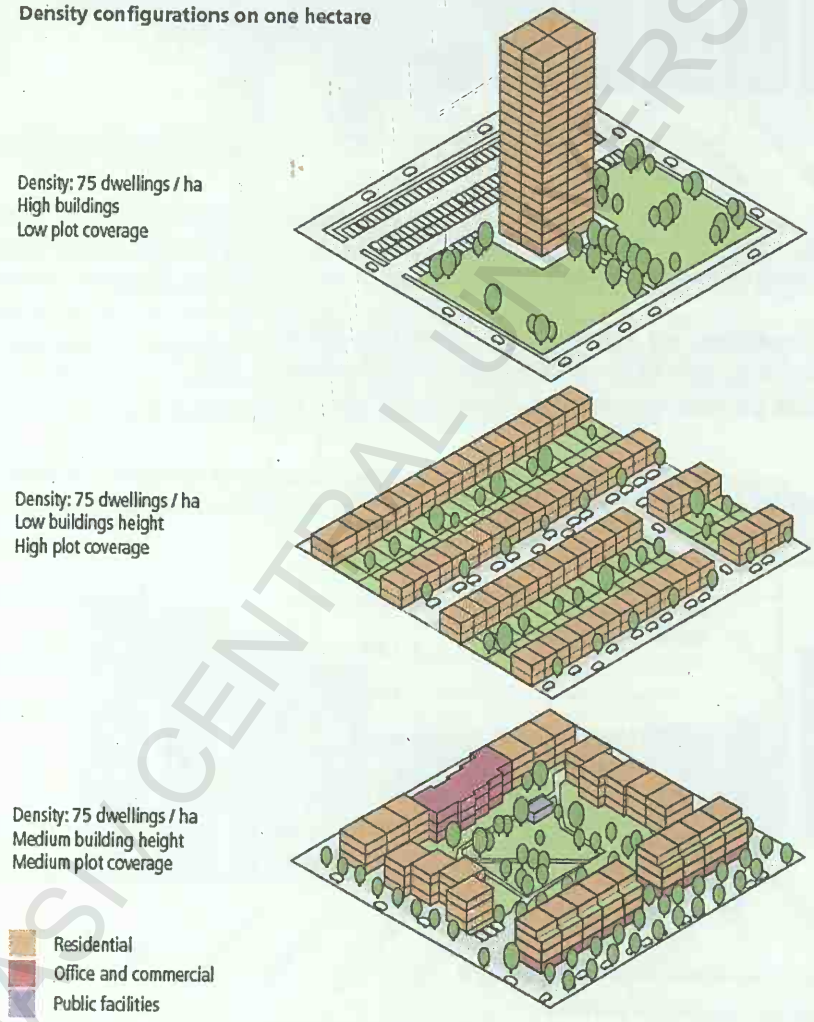
Sursa datelor: EDIL Imobiliare şi Institutul Naţional de Statistică

421. Chiar şi acest model, în care populaţia Clujului ar fi aproape de două ori mai mare, permite o distribuţie mai eficientă a populaţiei. Distanţa medie parcursă de o persoană către centrul oraşului ar fi de 2,1 km, în continuare cu 15% mai mică decât în situaţia actuală.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

422. Prin urmare, există un puternic argument pentru creşterea densităţii în zonele aflate în centrul oraşului sau în jurul centrului oraşului (cele care nu sunt locuri culturale, istorice sau verzi protejate). Principalul mod de a atinge acest obiectiv este utilizarea unuia dintre cele mai puternice instrumente de amenajare a teritoriului – coeficientul de utilizare a terenului (CUT). CUT-ul este utilizat când urbaniştii doresc să controleze densitatea într-o numită zonă, dar nu doresc neapărat să impună o limită pe înălţime. În esenţă, ALS delimitează modul în care poate fi dezvoltată o parcelă de teren. De exemplu, un CUT cu valoarea 1 înseamnă în principiu că o persoană ar putea construi o clădire cu un etaj care acoperă întreaga suprafaţă a parcelei de teren sau o clădire cu două etaje care acoperă jumătate din suprafaţa parcelei, ş.a.m.d.

Figura 54. Există modalităţi diferite de a obţine un CUT cu aceeaşi valoare



Sursa: Mozas, Javier, şi Aurora Fernandez Per. 2006. *Density: New Collective Housing (Densitatea: Noile tendinţe de colectivizare a locuinţelor)*

423. Figura de mai sus arată mai multe moduri prin care indicatorul CUT poate fi atins. Prin urmare, când zonarea locală impune densităţi superioare

BCU IASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

pentru anumite zone, oamenii nu ar trebui să se sperie că un zgârie-nori va răsări dintr-o dată lângă casele lor. Când vine problema de creştere a densităţii, multe persoane îşi imaginează zgârie-norii din New York.

Figura 55. Zgârie-norii din New York

Sursa: Bing Maps

424. **Cu toate acestea, după cum s-a arătat mai devreme, New York are o densitate în zona construită mai mică decât toate oraşele principale din România – anume 40 pers./ha.** Acest lucru poate fi atribuit faptului că majoritatea oraşului New York nu arată ca Manhattan-ul din figura de mai sus, ci mai degrabă ca regiunea Queens din figura de mai jos. Prin urmare, cu toate că oraşul are anumite zone cu densităţi de vârf, el este, per ansamblu, un oraş cu densitate scăzută.

Figura 56. Iată cam cum arată oraşul New York

Sursa: Bing Maps

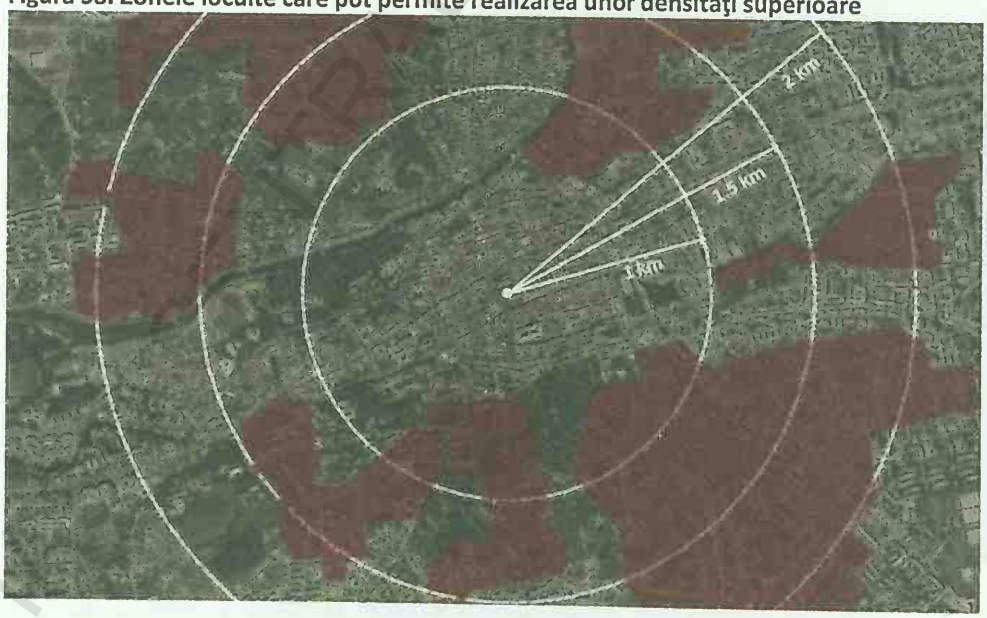
425. **Spre deosebire, un oraş ca Barcelona, pe care puţini oameni l-ar considera un oraş dens, este de peste patru ori mai dens decât New York-ul.** O mare parte a acestei realităţi poate fi atribuită modului în care este configurată suprafaţa Barcelonei. Cea mai mare parte a oraşului a fost construită în jurul faimoaselor blocuri barceloneze, blocuri paralelipipedice pe suprafaţa cărora au

fost construite clădiri de 4-8 etaje. Acest lucru înseamnă că eforturile de a creşte densitatea oraşelor din România nu ar trebui să presupună scăderea calităţii vieţii în aceste în aceste oraşe – urbaniştii şi factorii de decizie trebuie numai să găsească modul cel mai eficient de distribuire a densităţii.

Figura 57. Barcelona a atins un nivel de densitate foarte mare prin clădiri nu foarte înalte

426. **Folosind hărţi de densitate, hărţi care cuprind preţurile chiriilor şi locuinţelor, precum şi fotografii aeriene, am stabilit mai multe zone din Cluj care ar putea permite densităţi superioare.** Per ansamblu, acestea sunt cartiere rezidenţiale care nu trebuie să fie protejate precum locaţiile istorice sau zonele verzi. Un exerciţiu similar poate şi trebuie să fie realizat şi pentru alte zone din România.

Figura 58. Zonele locuite care pot permite realizarea unor densităţi superioare



427. **În general, acest tip de cartiere rezidenţiale aveau alocate valori mici ale CUT de către planificatorii români, într-o încercare sortită eşecului de a le conserva caracterul.** Fără o bună înţelegere a dinamicii socio-economice şi de piaţă, planificatorii urbani din România (care sunt în mare parte arhitecţi ca

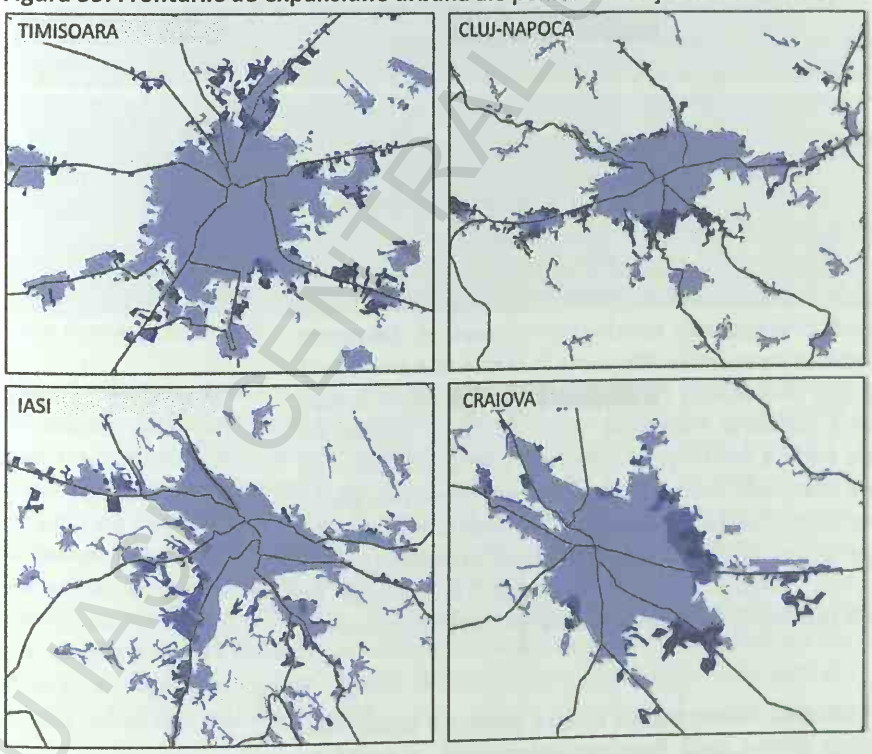
formare profesională) au recurs mai mult la principii estetice atunci când au elaborat reglementări de planificare, bazându-se mai puţin pe informaţiile de piaţă.

Anticiparea fronturilor de expansiune urbană

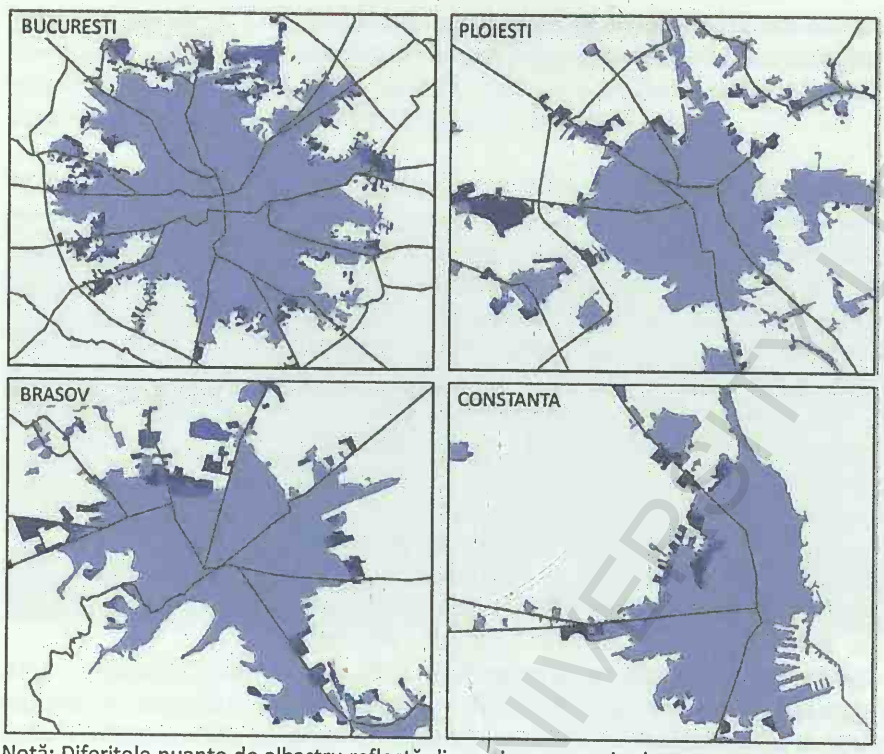
428. Cu toate că cele mai multe oraşe româneşti au pierdut din populaţie în ultimii ani, acestea s-au şi extins înspre exterior – unele mai agresiv decât altele. Între anii 1992 şi 2002, Bucureştiul şi-a adăugat la masa urbană o suprafaţă de dimensiunea oraşului Ploieşti. Şi alte oraşe au cunoscut o creştere semnificativă. Braşov şi Cluj-Napoca, de exemplu, şi-au extins masa urbană cu 24%, în timp ce Craiova a cunoscut o creştere a masei urbane de 27%.

429. Desigur, frontul de expansiune urbană a oraşelor nu se limitează la limitele administrative ale oraşelor, ci se extinde şi în afara acestora. De fapt, o mare parte din creşterea urbană a oraşelor româneşti a avut loc în zone periurbane (a se vedea anexa 8). Pentru zone precum Timişoara şi Cluj-Napoca, expansiunea suprafeţei construite s-a manifestat mai pregnant în comunităţile periurbane. De exemplu, Dumbrăviţa, din zona metropolitană a Timişoarei, şi-a extins masa construită cu 138% între 1992 şi 2012. Floreşti, din zona metropolitană a oraşului Cluj-Napoca, şi-a extins masa urbană cu 134%. Alte comunităţi periurbane au cunoscut creşteri de 30%, 40%, 50% – creşteri mai rapide decât cele înregistrate în oraşele principale.

Figura 59. Fronturile de expansiune urbană ale polilor de creştere ai României



BCU IAŞI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY



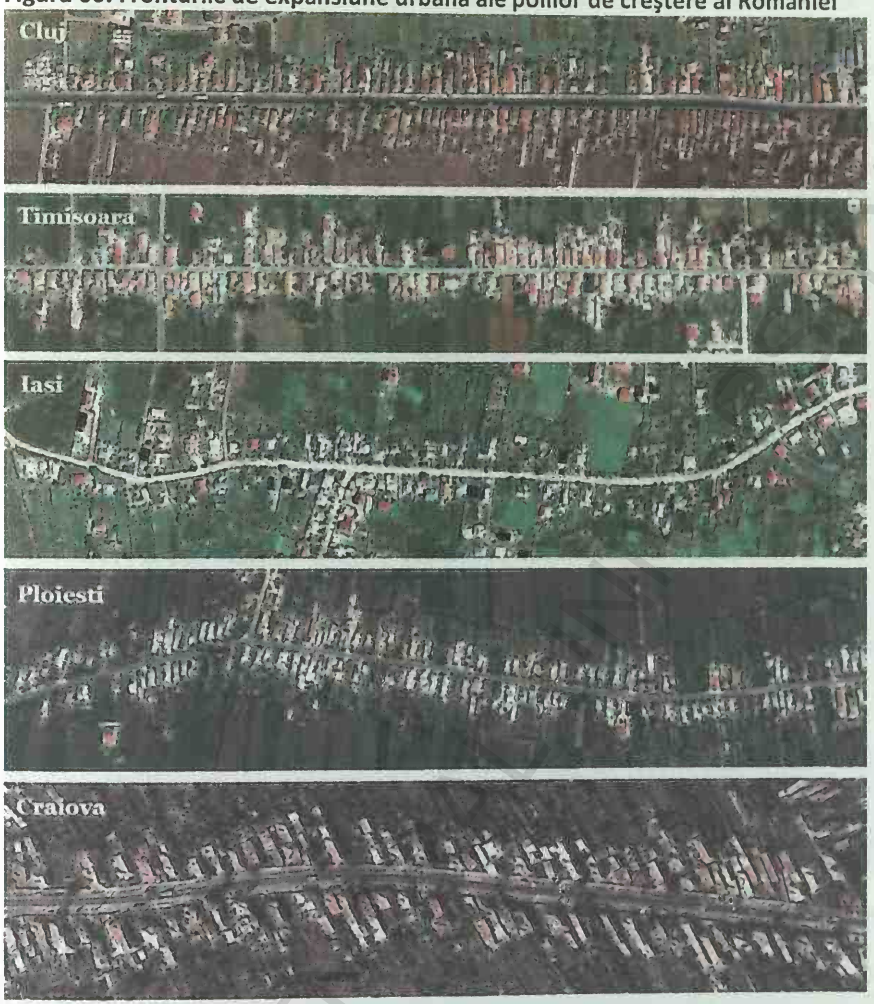
Notă: Diferitele nuanţe de albastru reflectă dimensiunea masei urbane pentru anii 1992, 2002 şi 2012

430. Hărţile de mai sus indică modul în care această creştere a zonelor metropolitane s-a reflectat în spaţiu. Hărţile indică şi locul unde sunt localizate fronturile de expansiune urbană pentru fiecare dintre aceste oraşe. Mai multe tendinţe devin pe loc evidente din analizarea acestor hărţi. În primul rând, oraşele radiale, precum Bucureşti şi Timişoara, se extind de o manieră mai optimizată – inele concentrice în jurul centrului. În al doilea rând, infrastructura se dovedeşte a fi un instrument de dezvoltare a spaţiului extrem de puternic. Pentru fiecare dintre cele opt oraşe incluse în hărţile de mai sus, noua creştere s-a concentrat predominant de-a lungul drumurilor principale de intrare în oraş şi de ieşire din acesta. Această dinamică este relativ uşor de explicat. Deoarece pieţele imobiliare care au ghidat aceste dezvoltări sunt în continuare într-o fază incipientă, există relativ puţini dezvoltatori de amploare, care să poată prelua proiecte mari şi să dezvolte suprafeţe întinse de teren. În fazele iniţiale ale *boom*-ului imobiliar, o mare parte a noii creşteri a fost reprezentată de locuinţe individuale detaşate, sau de ocazionale blocuri de apartamente. Pentru a reduce costurile de dezvoltare, aceste mici proiecte erau de obicei localizate în zone cu teren relativ ieftin, şi în apropierea reţelelor de infrastructură existente (şosele, apă curentă, canalizare, electricitate). Costurile dezvoltării la distanţă de infrastructura existentă ar fi fost mult prea prohibitive pentru aceşti dezvoltatori mici.

431. În plus faţă de utilizarea infrastructurii rutiere pentru a îmbunătăţi conectivitatea şi mobilitatea dintr-o zonă funcţional-economică, autorităţile locale şi naţionale ar trebui să se gândească la modul în care pot utiliza infrastructura ca instrument strategic de amenajare teritorială. După cum arată figurile de mai jos, drumurile acţionează ca magneţi pentru noile proiecte de

dezvoltare, putând ghida dezvoltarea urbană de-a lungul unui front mai compact şi mai judicios organizat.

Figura 60. Fronturile de expansiune urbană ale polilor de creştere ai României



Sursa datelor: Google Earth

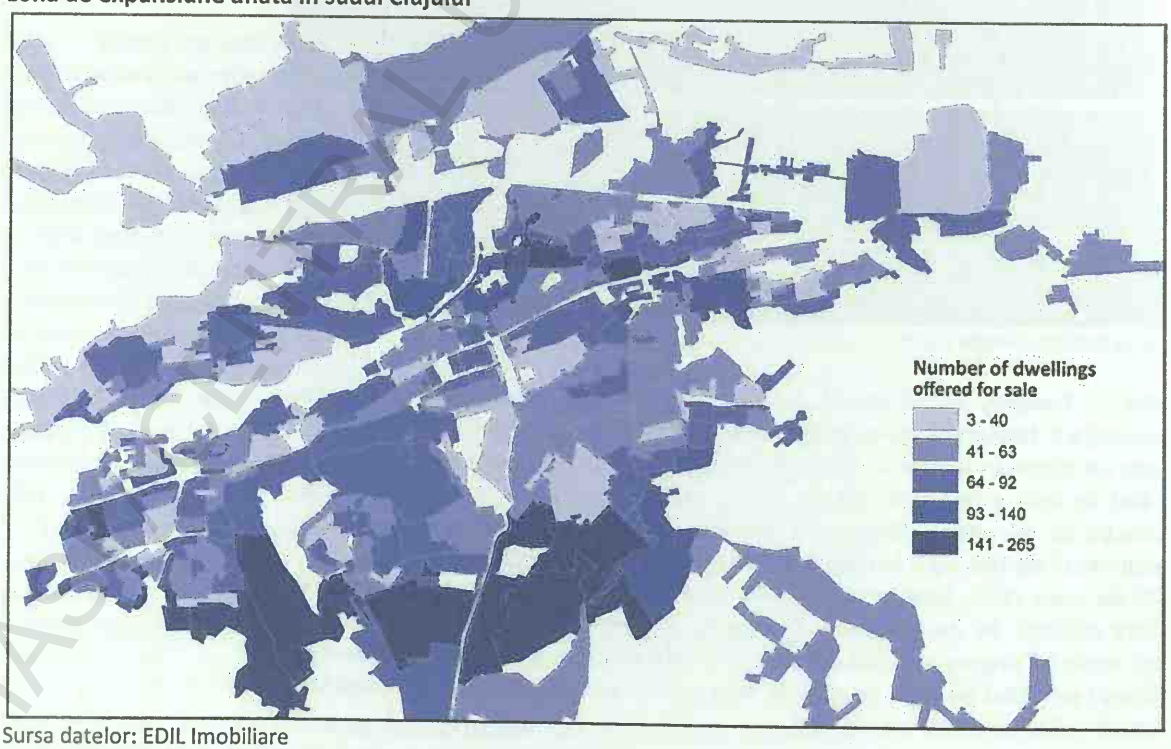
432. Desigur, există cazuri în care nici cele mai bune instrumente de amenajare teritorială nu-şi pot dovedi eficacitatea. Topografia, de exemplu, este un cunoscut inamic al dezvoltării urbane compacte (a se vedea anexa 11). Când un oraş este înconjurat de munţi, aceşti munţi vor fi cei care dictează direcţia de dezvoltare. Braşov, de exemplu, are Tâmpa în partea de sud, care acţionează de fapt ca o barieră în calea creşterii. Cluj-Napoca şi Iaşi se întind în văi ale unor râuri, fiind înconjurate de dealuri care direcţionează expansiunea către exterior. Pe de altă parte, Constanţa se învecinează cu Marea Neagră la est, astfel că singura variantă de extindere este pe uscat. Bucureşti, Timişoara şi Ploieşti se întind pe zona de câmpie, fapt ce le-a permis să se extindă după un model radial, care este mai durabil.

433. În plus faţă de barierele naturale în calea creşterii, există şi bariere create de om. Marile zone industriale, liniile de cale ferată, autostrăzile, toate acestea pot încetini creşterea dacă accesibilitatea către centrele de activitate

este afectată. Desigur, barierele create de om sunt de obicei mai uşor de depăşit decât barierele naturale. Deşi costisitor, este uneori mai uşor să se creeze o trecere peste o cale ferată sau să se construiască o aşezare într-o fostă zonă industrială.

434. O atentă monitorizare a activităţii la nivel metropolitan ar trebui să fie dublată de o analiză a activităţii din cadrul limitelor oraşului. Oraşele de dezvoltă şi din interior. Prin urmare, este important ca autorităţile locale să monitorizeze cu atenţie principalul front de expansiune urbană şi să utilizeze instrumente de amenajare teritorială care să încurajeze creşterea. În Cluj-Napoca, de exemplu, principalul front de expansiune al oraşului este către partea de sud, către dealul Feleacului. După cum se poate vedea în figura de mai jos, acesta este locul în care au fost construite şi oferite spre vânzare cele mai multe locuinţe. Având în vedere această tendinţă, autorităţile locale din Cluj-Napoca au decis să extindă zona ce poate fi construită (intravilană) în partea de sud a oraşului. Acest lucru este esenţial deoarece oferă spaţiu de extindere pentru oraş. Dacă terenurile libere nu sunt deschise spre dezvoltare în zonele de expansiune urbană, creşterea oraşului se poate împotmoli sau se pot naşte dezvoltări în salturi, dincolo de graniţele administrative (în principiu, dacă oamenii nu pot dezvolta un proiect într-o localitate, se mută în alta). Din punct de vedere al durabilităţii, aceste salturi peste graniţele administrative nu sunt neapărat o dinamică urbană sustenabilă.

Figura 61. Cel mai mare număr de unităţi oferite spre vânzare sunt localizate în zona de expansiune aflată în sudul Clujului



Sursa datelor: EDIL Imobiliare

435. În mod evident, creşterea urbană nu are loc doar pe terenuri libere, ci şi în interiorul oraşelor. De fapt, acest tip de dezvoltare este destul de popular în România, atât pentru că oamenii preferă să fie aproape de centrul oraşului,

BCU IASI - CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

cât şi pentru că acele cartiere care au fost planificate central au în apropiere parcele de teren pe care se poate construi cu uşurinţă. Figura de mai jos oferă o imagine grăitoare a modului în care spaţiul dintr-un cartier planificat central din Cluj-Napoca a fost folosit după 1990 pentru a găzdui noi case individuale, noi blocuri de apartamente, o staţie de benzină (o dotare care lipsea într-un cartier care nu a fost planificat pentru un trafic auto intens), un hotel nou, şi o biserică ce a fost construită în locul unei case vechi.

Figura 62. Proiectele de construcţii în interiorul oraşelor au fost semnificative în oraşele din România

Sursa: Bing Maps

436. **Cele mai multe dintre noile blocuri de apartamente construite în oraş au o varietate de funcţii (a se vedea figura de mai jos, de exemplu).** Acest lucru reflectă mult mai bine necesităţile oamenilor pentru servicii de bază, cum sunt supermarket-urile sau magazinele de cartier. Când autorităţile locale vor zona terenurile intavilane care sunt propice pentru dezvoltarea, acestea trebuie să folosească o zonare care încurajează diversitatea funcţiilor acestor zone.

Figura 63. Noile clădiri reflectă mai bine necesităţile oamenilor

Sursa: Panoramio

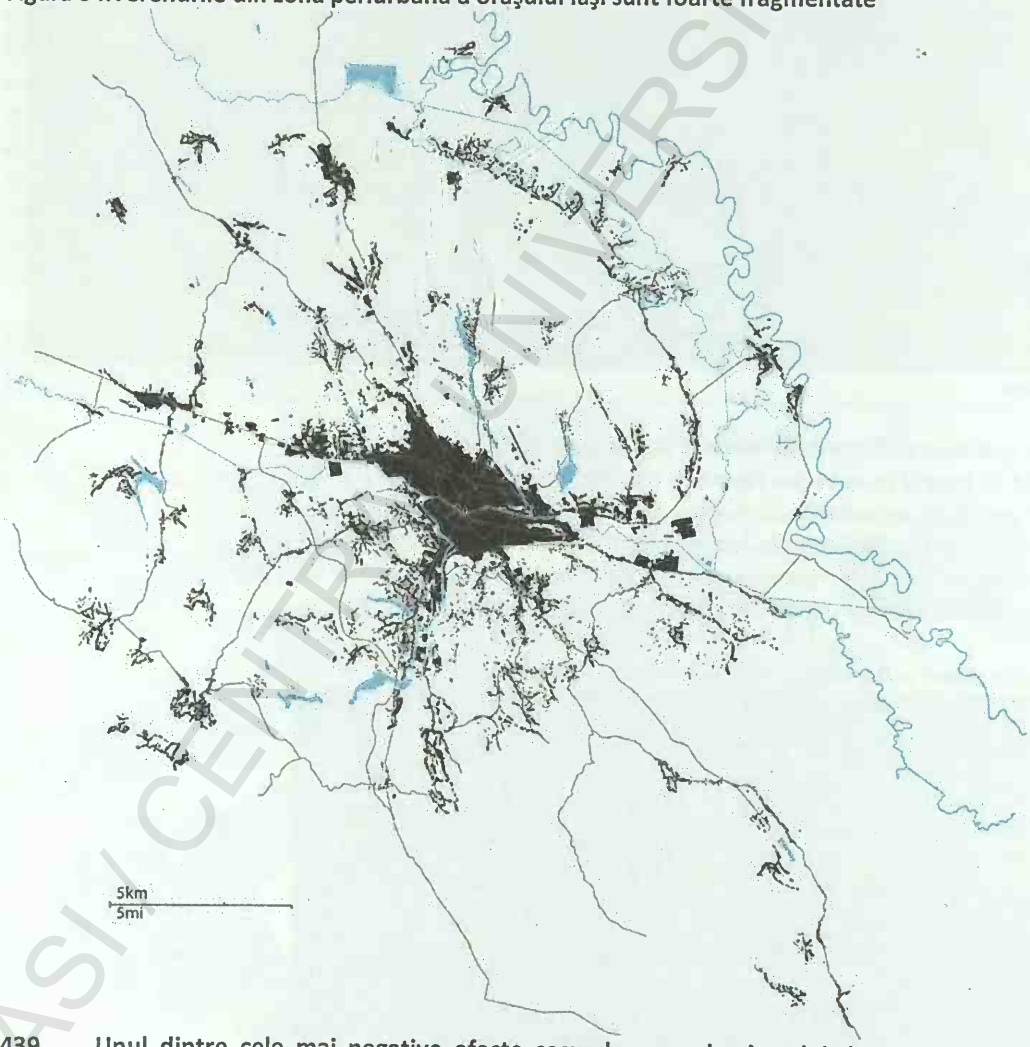
437. **Practica internaţională privind planificarea urbană indică faptul că oraşele dinamice trebuie să încurajeze în permanenţă diversitatea funcţională**

şi să aibă cel puţin 40% din suprafaţa total construită alocată funcţiilor economice. De câte ori este posibil, amenajarea monofuncţională trebuie să fie redusă la numai mult de 10%-15% din suprafaţa totală.[36]

Încurajarea bunei funcţionări a pieţelor funciare

438. Creşterea în zonele periurbane a fost haotică în ultimii ani. Unii dintre cei mai prolifici urbanişti din România numesc acest fenomen „urbanism de parcelă", evidenţiind modul în care fiecare dezvoltator a interpretat regulile de planificare în funcţie de necesităţile personale. Prin urmare, fiecare parcelă nou construită pare să urmeze un set distinct de linii directoare în ceea ce priveşte planificarea.

Figura 64.Terenurile din zona periurbană a oraşului Iaşi sunt foarte fragmentate



439. Unul dintre cele mai negative efecte secundare a urbanismului de parcelă a fost fragmentarea terenurilor periurbane şi proliferarea unor suprafeţe rezidenţiale izolate, de mici densităţi. Gradul acestei fragmentări, care include atât proiecte de dezvoltare vechi, cât şi proiecte mai noi, poate fi

[36] UN-HABITAT. 2012. Urban Planning for City Leaders (Planificare urbană pentru liderii oraşelor).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

văzut în harta urbană detaliată a oraşului Iaşi, prezentată mai sus. În mod evident, acest lucru va avea semnificaţii profunde pentru durabilitatea generală a zonei, îngreunând furnizarea serviciilor publice în aceste noi comunităţi.

440. Imaginea de mai jos oferă un exemplu a cum arată unele din aceste noi comunităţi în zonele limitrofe ale Iaşiului. Anexa 12 cuprinde hărţi urbane detaliate pentru toţi ceilalţi poli de creştere din România. După cum se poate vedea din aceste hărţi, alte oraşe, precum Bucureşti, Cluj-Napoca şi Craiova, au aceleaşi probleme ca şi Iaşiul în ceea ce priveşte fragmentarea terenurilor periurbane.

Figura 65. Modelele de dezvoltare a terenurilor aflate la periferia Iaşiului nu sunt durabile

Sursa: Bing Maps

441. Într-o oarecare măsură, aceste proiecte de dezvoltare izolate reflectă o anumită necesitate a pieţei – persoane care îşi doresc o suprafaţă de teren în afara oraşului. Pe de altă parte, însă, aceste modele pot reflecta o proastă funcţionare a pieţelor funciare – de exemplu, lipsa unor drepturi de proprietate clare, dificultăţi de asamblare a parcelelor mici de teren, acordarea greoaie a autorizaţiilor de construcţie, costuri de tranzacţionare ridicate cauzate de dificultăţile privind descoperirea proprietarului unei anumite parcele de teren şi proasta funcţionare a sistemelor de cadastru.

442. Una dintre cele mai simple căi de a îmbunătăţi funcţionarea pieţelor funciare este simplificarea accesului la informaţiile privind terenurile. Acest deziderat poate fi realizat prin continuare procesului de introducere în baze de date a parcelelor din oraşe şi din jurul acestora şi prin punerea la dispoziţia tuturor persoanelor a acestor informaţii.

Încurajarea bunei funcţionări a pieţelor imobiliare

443. Dacă pieţele imobiliare nu funcţionează corespunzător, oraşele îşi pot pierde avantajul competitiv. Dacă oamenii întâmpină dificultăţi în deplasarea către oraş şi dinspre acesta, fapt considerat esenţial atunci când economiile se

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

confruntă cu schimbări, este posibil ca oraşul să rămână în urmă din punct de vedere al dezvoltării.

444. **Pieţele imobiliare afectează şi dezvoltarea în spaţiu a oraşelor.** De exemplu, dacă pieţele imobiliare dintr-un oraş central sunt rigide, este posibil ca oamenii să se mute într-o localitate adiacentă. În mod similar, în cazul în care calitatea locuinţelor din oraşul principal este slabă şi aceste locuinţe sunt lăsate să se deterioreze, este posibil ca oamenii să se mute în noile proiecte dezvoltate în suburbii. Prin urmare, este esenţial să existe reglementări urbane care să ajute la îmbunătăţirea calităţii locuinţelor existente şi care pot simplifica redezvoltarea atunci când aceasta este necesară.

445. **Asociaţiile de locatari funcţionale sunt esenţiale pentru asigurarea modernizării continue a clădirilor.** În absenţa unor reguli clare cu privire la modul de tratare a spaţiilor deţinute în comun (de exemplu, exteriorul clădirilor, casa scării, acoperişurile şi curţile interioare), oamenii vor proceda cum vor considera de cuviinţă. Imaginile de mai jos au fost surprinse în patru oraşe distincte din România şi dau indicaţii bune despre modul în care calitatea vieţii poate fi afectată atunci când exteriorul clădirilor este lăsat să se deterioreze sau atunci când oamenii sunt lăsaţi să schimbe faţadele după bunul plac. Desigur, efectele acestor schimbări merg dincolo de aspectul estetic, afectând valorile proprietăţilor tuturor celor care locuiesc în zonă. După cum s-a indicat anterior, valoarea per metru pătrat pentru unele dintre apartamentele din Cluj, care au fost construite în perioada comunistă, este mai redusă decât costul de construire a unui nou metru pătrat de locuinţă.

Figura 66. Locuinţele din perioada comunistă sunt de slabă calitate şi foarte probabil se vor deprecia ca valoare pe măsură ce se creează noi spaţii calitativ superioare în oraş şi în jurul oraşului

Sursa: Norc.ro Street View

BCU "LUCIAN BLAGA" UNIVERSITY LIBRARY

446. O altă caracteristică distinctivă a locuinţelor comuniste este aceea că reconstrucţia lor este foarte dificilă. Cu toate că reconstrucţia acestor blocuri de apartamente ar putea fi profitabilă, cei mai mulţi dezvoltatori preferă să realizeze proiecte de construcţii pe spaţiile deschise din afara oraşului sau pe parcelele de teren goale sau subutilizate din interiorul oraşului. Costurile de tranzacţionare necesare negocierii cu toţi proprietarii dintr-un bloc sunt pur şi simplu prea mari. Prin urmare, ar merita să fie gândită elaborarea unui sistem care să permită unei asociaţii de locatari să negocieze printr-un reprezentant în numele tuturor proprietarilor dintr-o clădire.

Încurajarea proiectelor de construcţii „in-fill"

447. Realizarea de proiecte de construcţii „in-fill", cunoscută ca bună practică în cele mai multe manuale de dezvoltare urbană, este deja o realitate în oraşele din România. De fapt, cele mai multe oraşe importante din România au experienţă în ceea ce priveşte reamenajarea terenurilor industriale abandonate sau subutilizate (a se vedea, de exemplu, imaginile de mai jos). Cu toate acestea, multe oraşe din România continuă să aibă suprafeţe întinse de terenuri neutilizate sau slab utilizate în interiorul graniţelor administrative. Transformarea acestor terenuri în zone productive nu doar că ar ajuta economia locală, ci ar reduce necesitatea de construire a noilor proiecte pe terenurile din afara oraşului.

Figura 67. Reamenajarea fabricii Semănătoarea din Bucureşti

Figura 68.Reamenajarea unei foste fabrici textile din Cluj-Napoca

448. Reamenajarea parcelelor de teren neutilizate şi slab utilizate ar necesita, ca primă etapă, inventarierea clară a tuturor parcelelor de teren din interiorul oraşului. Inventarul nu ar trebui să ofere doar o imagine de ansamblu

BCU UNIVERSITY LIBRARY

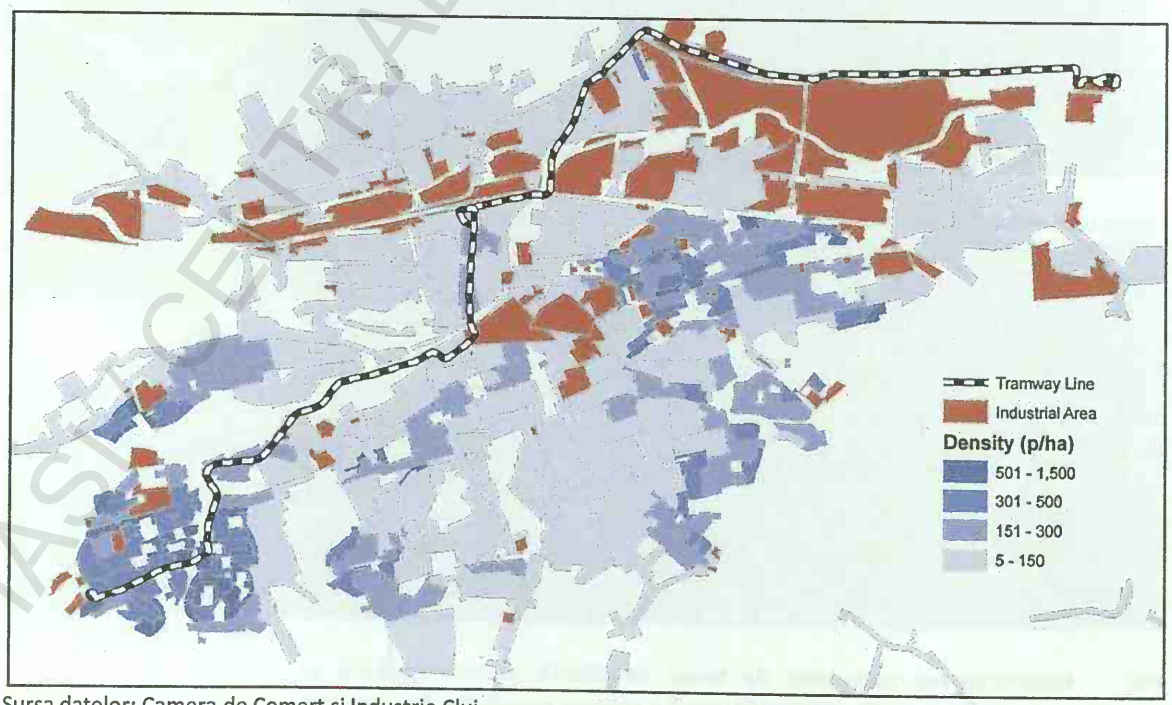
a terenurilor care pot fi reamenajate, ci ar trebui să ofere, de asemenea, informaţii suplimentare, cum ar fi cele legate de proprietarul terenului, utilizările anterioare şi eventualitatea existenţei unei contaminări a zonei.

449. **Pentru a încuraja deţinătorii terenurilor să readucă aceste suprafeţe în zona productivă, autorităţile locale ar putea impune o taxă pe parcelele de terenurile neutilizate sau subutilizate.** O astfel de taxă ar trimite un mesaj speculatorilor şi dezvoltatorilor inactivi cu privire la faptul că terenul este un activ cheie pentru viitorul oraşului şi că trebuie tratat ca atare – adică trebuie introdus in circuitul economic, pentru bunăstarea de ansamblu a oraşului.

Extinderea şi îmbunătăţirea infrastructurii pietonale şi pentru biciclişti, şi a infrastructurii de transport public

450. **Una dintre modalităţile cele mai eficiente de a încuraja o dezvoltare urbană durabilă este susţinerea dezvoltării reţelelor de transport public şi a infrastructurii pietonale şi pentru biciclişti.** Investind în transportul public, autorităţile locale pot încuraja mai multe persoane să uite de utilizarea autoturismelor personale. Desigur, nu ne putem aştepta ca toată lumea să renunţe la utilizarea autoturismelor, însă oamenii vor avea tendinţa de a utiliza mijloacele de transport în comun atunci când acestea sunt convenabile, confortabile şi ieftine. De asemenea, un sistem de transport public bine dezvoltat şi bine integrat (adică unul care conectează liniile de tranzit cu aleile pietonale şi de biciclişti) este una din cele mai eficiente metode de a încuraja o dezvoltare urbană densă şi compactă.

Figura 69. Linia de tramvai leagă cel mai mare cartier din Cluj de platform industrială



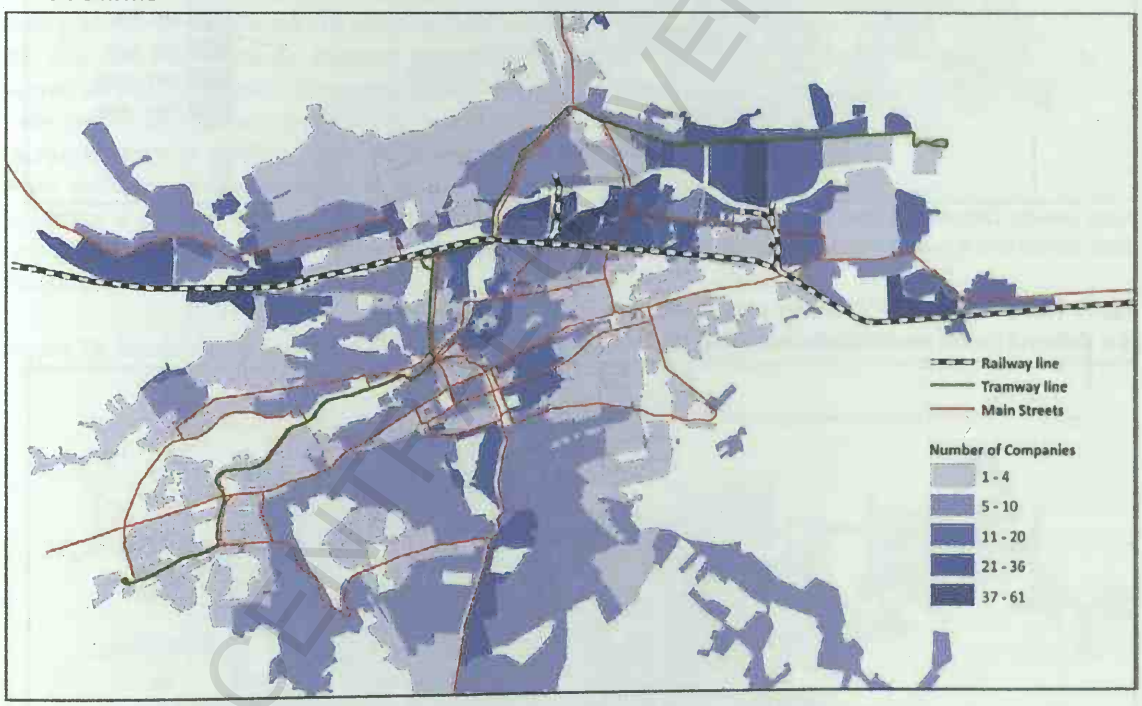
Sursa datelor: Camera de Comerţ şi Industrie Cluj

BCU IASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

451. Gestionarea judicioasă a sistemului de transport public ar necesita şi o analiză a schimbărilor impuse de noile realităţi economice. În multe dintre oraşele României, de exemplu, liniile de tramvai au fost construite în perioada comunistă, atunci când legau cartierele rezidenţiale de platformele industriale. În Cluj-Napoca, linia de tramvai leagă cel mai populat şi dens cartier (Mănăştur) de platforma industrială din partea de nord a oraşului.

452. În prezent, linia de tramvai este reamenajată cu fonduri europene obţinute prin Programul Operaţional Regional 2007-2013. Unii oameni au spus că investiţiile în modernizarea liniei de tramvai erau sortite eşecului, deoarece inima economică a oraşului s-a mutat dinspre domeniul industrial către cel al serviciilor. Cu toate acestea, după cum arată hărţile de mai jos, platforma industrială continuă să fie un angajator de amploare, care a beneficiat de curând de investiţii străine directe.

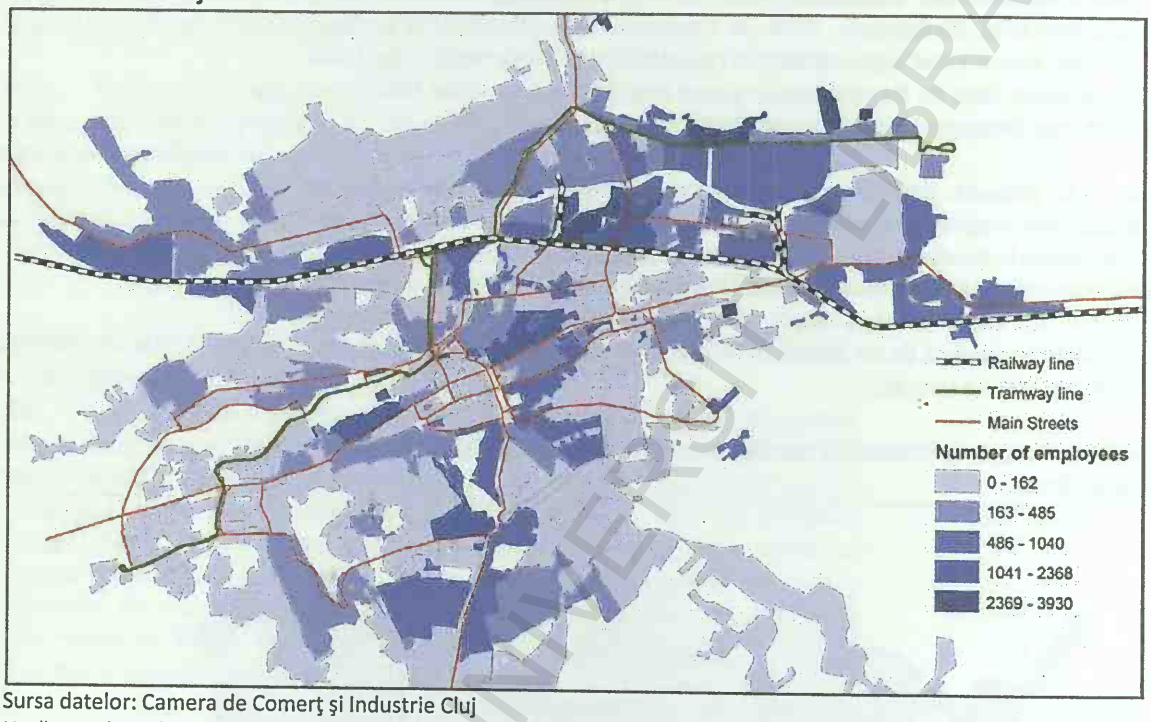
Figura 70. Platforma industrială din Cluj continuă să găzduiască un număr mare de firme



453. Pe deasupra, cu toate că linia de tramvai a fost gândită în principal ca mijloc de legătură pentru muncitorii care locuiesc în Mănăştur cu platforma industrială, peste 75% dintre persoanele din Cluj se află la o distanţă de cel mult 800 m (o plimbare de 10 minute) faţă de linia de tramvai. Acest lucru înseamnă că oraşul este acoperit destul de bine de această linie. Mai mult, există planuri pentru o potenţială extindere a legăturii spre aeroport şi spre localitatea Floreşti.

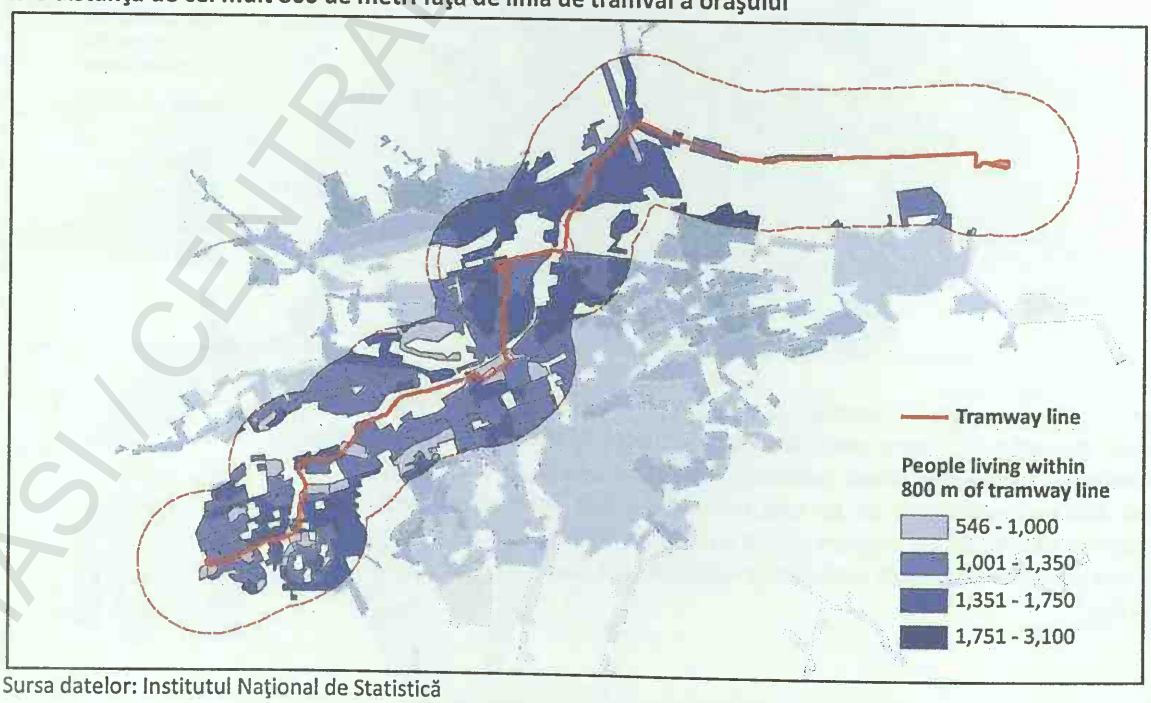
BCU Cluj / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Figura 71. Distribuţia angajaţilor oferă indicaţii cu privire la principalele fluxuri de navetă din Cluj



Sursa datelor: Camera de Comerţ şi Industrie Cluj
Notă: Datele includ cele mai importante 700 de companii din Cluj-Napoca

Figura 72. Aproximativ 75% dintre persoanele care locuiesc în Cluj se află la o distanţă de cel mult 800 de metri faţă de linia de tramvai a oraşului



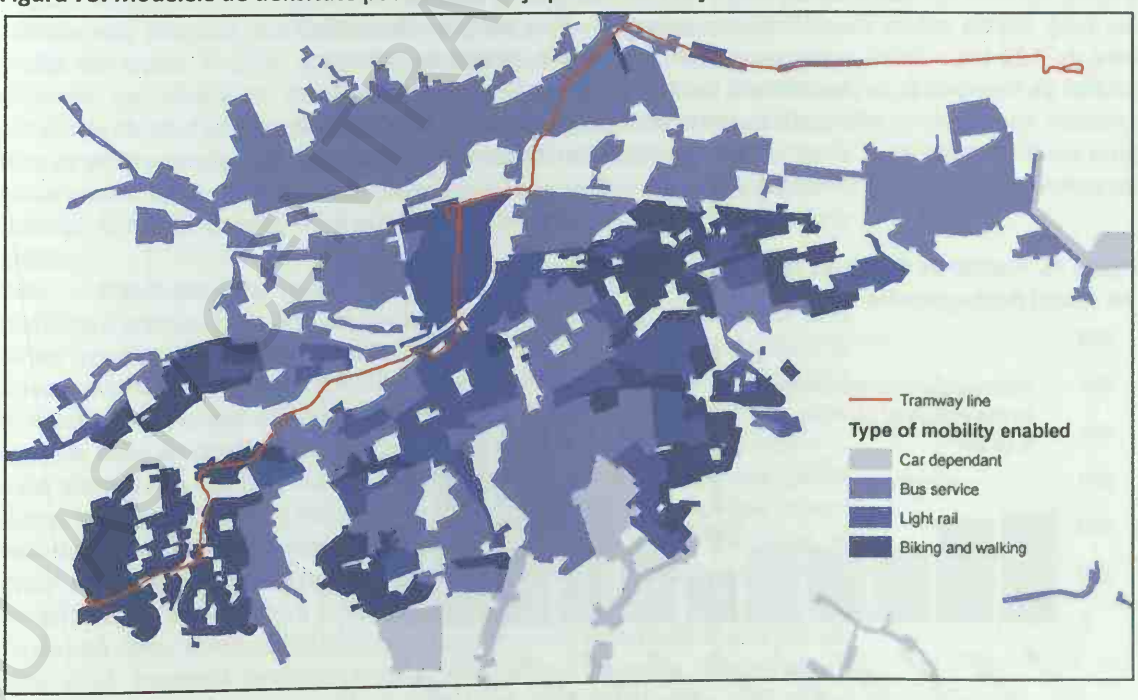
Sursa datelor: Institutul Naţional de Statistică

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

454. Identificarea zonelor care ar putea beneficia de pe urma unor investiţii suplimentare în infrastructura de transport public şi cea destinată vehiculelor nemotorizate poate începe cu un simplu exerciţiu. Harta de mai jos oferă o prezentare generală a profilului de densitate din fiecare zonă recenzată a Clujului. Am folosit standarde internaţionale de transport pentru a stabili ce tip de model al mobilităţii ar fi cel mai potrivit pentru fiecare cartier în parte. Prin urmare, zonele cu o densitate mai mare de 30 pers./ha ar putea utiliza serviciile de autobuz. Zonele cu o densitate mai mare de 90 pers./ha ar putea utiliza serviciile de tramvaie uşoare. Cartierele Mărăşti şi Gheorgheni din zona de est a oraşului au densităţile necesare care ar permite unei linii de tramvai uşor să le conecteze cu centrul oraşului. Zonele cu o densitate de cel puţin 200 de pers./ha ar putea beneficia de investiţii în infrastructura pentru vehicule nemotorizate – cum sunt aleile pentru biciclişti şi pietoni, aleile pentru *skateboard* şi role.

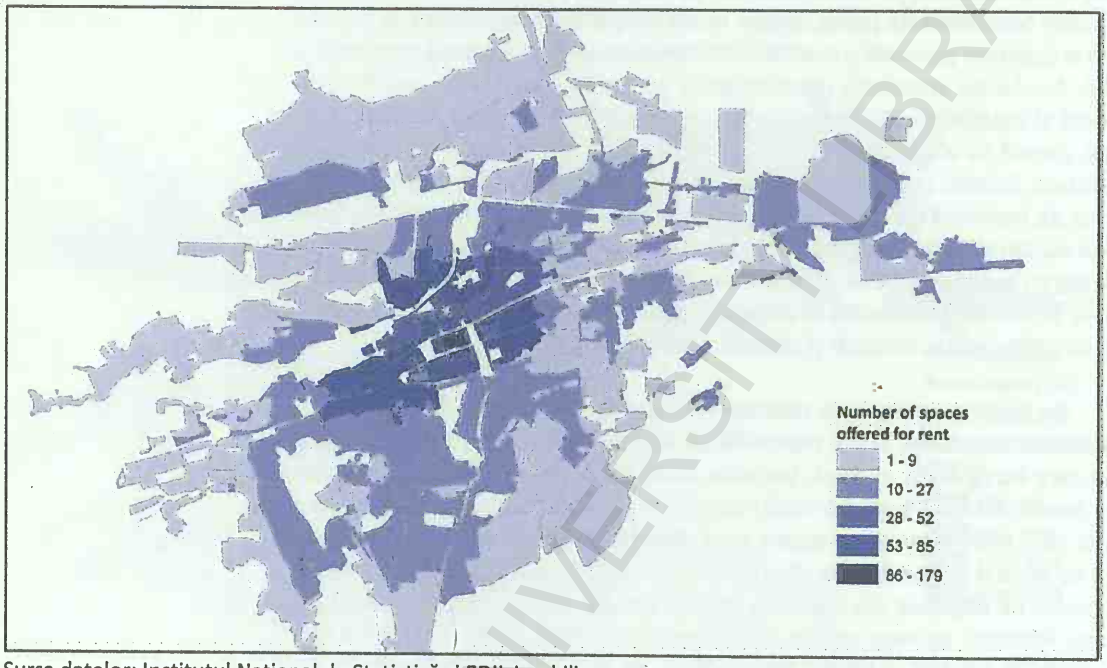
455. Cu toate acestea, este necesar nu doar să existe o bună înţelegere a modelelor de densitate, ci şi a punctelor de atracţie principale din oraş – adică zonele care atrag trafic zi de zi. Locaţiile unde sunt oamenii lucrează, desigur, sunt şi zonele către care cei mai mulţi oameni fac naveta. După cum arată figura 70, cele mai mari zone de angajare sunt situate pe platforma industrială din partea de nord a oraşului, în centrul oraşului şi în jurul acestui centru, dar şi în noile centre de angajare din regiunea de sud. Zonele de interes public (zone de recreere, instituţii publice, restaurante, baruri) continuă să fie concentrate în mare parte în centrul oraşului, fapt indicat de numărul mare de oferte de închiriere a spaţiilor comerciale. Cu toate acestea, noile *mall*-uri au schimbat peisajul recent prin crearea unor poli de atracţie la extremităţile opuse ale oraşului.

Figura 73. Modelele de densitate pot da informaţii pentru investiţiile în infrastructură



BCU IASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

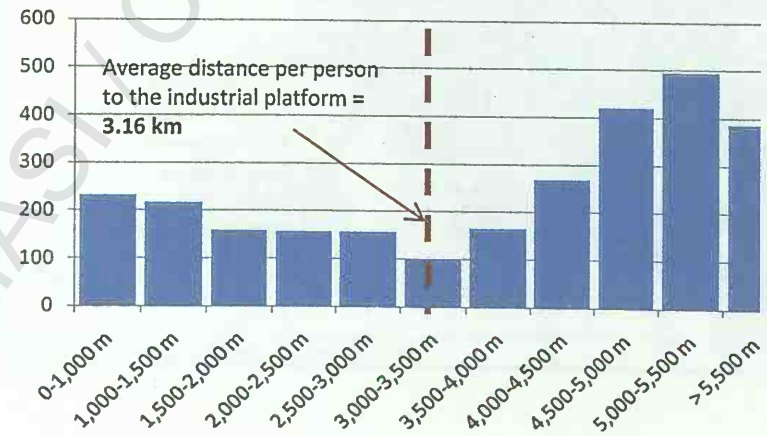
Figura 74. Cea mai mare ofertă pentru închirierea de spaţii comerciale este în centrul oraşului



Sursa datelor: Institutul Naţional de Statistică şi EDIL Imobiliare

456. **Este de asemenea util este să se calculeze duratele de călătorie medii către aceste noduri de atracţie, pentru a evalua modalităţile în care acestea pot fi „aduse mai aproape de oameni".** De exemplu, platforma industrială este situată, aşa cum ar fi de aşteptat, într-una dintre zonele cel mai greu accesibile din oraş. Durata medie de călătorie per persoană către platforma industrială este de 3,16 km – adică o plimbare de 40 de minute. Destul de interesant, profilul de densitate în jurul platformei industriale urmează tot un model dublu-gaussian, deşi, conform informaţiilor, cartierele de locuinţe au fost dezvoltate în jurul zonelor industriale şi, drept urmare, aceste densităţi erau mult mai mari în apropierea acestor platforme industriale.

Figura 75. Profilul de densitate în jurul platformei industriale prezintă tot un model dublu-gaussian



BCU IAŞI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Concluzii: Consolidarea rolului planificării spaţiale

457. Pe măsură ce o ţară se dezvoltă, planificarea devine din ce în ce mai importantă. O dezvoltare mai dinamică se traduce într-o multitudine de decizii care trebuie luate şi coordonate. Pe cale de consecinţă, pe măsură ce economia unei ţări se consolidează, capacitatea de planificare trebuie eficientizată de asemenea, la toate nivelurile administrative. Acest proces trebuie să aibă loc treptat şi trebuie avute în vedere mai multe principii cheie.

458. Planificatorii trebuie să înţeleagă că viitorul este foarte dificil de prezis. Mai mult decât orice altă ştiinţă socială, planificarea se referă la viitor şi la modul în care deciziile din prezent pot da formă viitorului. Cu toate acestea, *World Development Report 2000 (*Raportul privind dezvoltarea la nivel global) a arătat că singurul lucru pe care îl ştim cu siguranţă despre viitor este că acesta va arăta diferit. În special atunci când amenajarea teritorială este utilizată ca instrument de planificare strategică (de exemplu, planificarea infrastructurii astfel încât să fie eficientă din punct de vedere spaţial), este important să se înţeleagă faptul că peste doar puţin timp, predicţiile făcute cu privire la viitor pot să fie valabile sau nu. Planurile de a construi o autostradă într-o zonă a unui judeţ, în funcţie de dinamicile comerciale existente, se pot modifica în cazul în care modelele comerciale se schimbă. Astfel, va fi necesar ca instrumentele de planificare spaţială să rămână flexibile şi să se poată adapta la noile realităţi.

459. Planificarea spaţială nu se referă la stabilirea unor planuri fixe, ci la asigurarea unui cadru de dezvoltare durabil şi adaptabil pentru viitor. Pentru aceasta este necesară atât capacitatea de previzionare, cât şi capacitatea de a învăţa din trecut. În plus, este necesar să se facă ajustări în funcţie de noile dinamici, pe măsură ce acestea se configurează. Desigur, dacă elementele principale ale unui plan se schimbă prea des, valoarea planificării se pierde. Ideal este ca pentru un plan de amenajare să se ajusteze măsurile în funcţie de scara la care sunt luate, în funcţie de persoanele responsabile cu implementarea planului, în funcţie de ceea ce se speră a se obţine şi în funcţie de angajamentele politice.

460. Planificarea nu poate fi separată de factorul politic. Deciziile de planificare trebuie luate într-un cadru democratic, în care oficialii aleşi sunt direct responsabili pentru deciziile pe care le iau. Deciziile cu privire la amenajarea teritoriului trebuie luate de specialiştii în domeniu, şi este important în acest sens să existe o resursă importantă de planificatori. Cu toate acestea, deciziile luate de planificatorii spaţiali trebuie asumate de organismele alese în mod democratic. Deciziile de amenajare a teritoriului trebuie să implice un dialog între oficialii aleşi şi specialiştii tehnici. Pe de o parte, specialiştii tehnici trebuie să vină cu soluţii adecvate pentru problemele pe care oficialii aleşi au decis să le rezolve (de exemplu, lipsa de locuinţe la preţuri convenabile, necesitatea de infrastructură nouă, preocuparea pentru durabilitatea mediului). Pe de altă parte, aceşti specialişti trebuie să comunice în mod eficace cu oficialii aleşi şi să transmită acestora moduri în care instrumentele de amenajare teritorială pot soluţiona alte probleme. Cu toate că decizia trebuie luată de cei

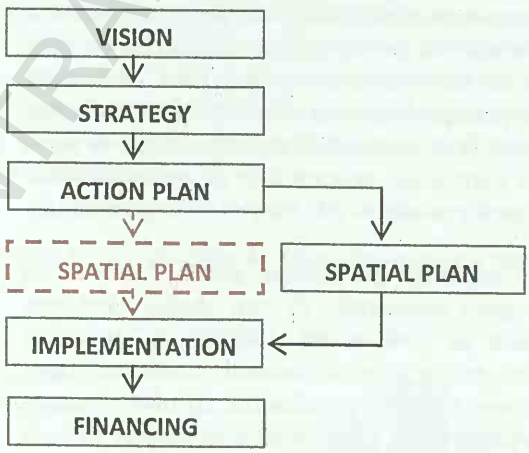
BCU "VASILE GOLDIŞ" UNIVERSITY LIBRARY

care au fost aleşi în acest sens, specialiştii tehnici joacă un rol esenţial în modelarea acestor decizii.

461. Instrumentele de planificare spaţială trebuie ajustate la scara corespunzătoare. În mod ideal, planificarea spaţială trebuie să pornească de la cel mai mic nivel cu putinţă, de la persoanele care urmează să beneficieze de pe urma deciziilor de amenajare. Într-o societate democratică, o mare parte a planificării trebuie să aibă în vedere indivizii, întreprinderile private şi grupurile societăţii civile. Autorităţile publice trebuie să intervină numai atunci când deciziile de amenajare individuale se dovedesc a avea efecte colaterale negative (de exemplu, îi împiedică pe alţii să-şi ducă planurile la bun sfârşit) sau când deciziile luate la un nivel superior se dovedesc a fi mai eficiente. Spre exemplu, construirea unei autostrăzi aduce beneficii pentru o mare varietate de părţi interesate, însă decizia de a construi o autostradă nu poate fi luată de toate aceste părţi interesate, ci de autorităţile regionale sau naţionale.

462. Pentru a juca un rol cu adevărat strategic, planificarea spaţială trebuie să fie o parte integrantă a procesului decizional – de la viziune şi strategie, la implementare şi finanţare. Dacă planificarea spaţială nu este integrată în acest proces, cel mai probabil aceasta va fi mai puţin eficientă. În esenţă, planificarea spaţială trebuie să fie considerată a fi un instrument care dă dimensiunea spaţială a unui plan de acţiune (de exemplu, arată locul prin care va trece o linie de cale ferată), dar mai ales ca un instrument care face parte din procesele de realizare a strategiilor de dezvoltare. Acest lucru înseamnă că toate entităţile publice care iau decizii cu implicaţii asupra amenajării teritoriului trebuie să poată utiliza în mod strategic planificarea în vederea atingerii obiectivelor.

Planificarea spaţială este de multe ori externă procesului decizional



463. Pentru a fi cât mai eficientă, planificarea spaţială trebuie să fie încorporată în diferitele sectoare ce generează dezvoltare, şi trebuie să fie o parte esenţială din procesul lor decizional. Încercările de a centraliza activităţile de amenajare teritorială sunt de obicei sortite eşecului. De exemplu, Organizaţia de Planificare Spaţială din Turcia, care era în subordinea Primului-Ministru şi deasupra tuturor miniştrilor de resort, a fost desfiinţată şi integrată în cadrul Ministerului Mediului şi Amenajării Urbane. Problema cu planificarea spaţială

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

centralizată este aceeaşi care exista în timpul comunismului: există pur şi simplu prea multe variabile care trebuie luate în considerare. O unitate de planificare spaţială, indiferent cât este de bine pregătită, nu poate fi mereu cu un pas înaintea schimbărilor şi dinamicilor din multiple sectoare de activitate mai degrabă distincte – de exemplu, transport, agricultură, mediu, reducerea riscurilor în caz de dezastru, urbanism. Aceste decizii este mai bine să fie luate de specialiştii în aceste domenii, fiind mai logic să existe experţi în amenajare teritorială integraţi în echipe de resort, decât să avem o situaţie în care planurile de amenajare sunt elaborate în afara procesului efectiv de planificare.

464. **O echipă de planificatori români au recomandat acum câţiva ani introducerea unor planuri unice de dezvoltare**[37]**.** Întrebarea care stătea la baza acestei recomandări era dacă planurile de amenajare a teritoriului (cele statutare) trebuie să devină planuri de dezvoltare sau dacă acestea trebuie să fie expresia unei strategii de dezvoltare. Concluzia analizei a fost că este nevoie să existe integrare între planurile de amenajare şi cele de dezvoltare. În mod ideal, un plan de amenajare trebuie să fie inspirat direct dintr-o strategie de dezvoltare, iar o strategie de dezvoltare trebuie să fie elaborată luând în considerare aspectul spaţial. După cum au remarcat autorii acestui studiu, aceasta ar fi una dintre cele mai uşoare căi de a face din amenajarea teritorială un proces cu adevărat strategic.

465. **Capacitatea instituţiilor publice de a realiza amenajarea teritoriului ar trebui dublată de capacitatea de a coordona deciziile individuale de planificare.** Deciziile de amenajare teritorială se iau la nivel naţional, regional sau local. În măsura posibilă, deciziile de planificare de nivel inferior trebuie să se inspire din deciziile de planificare de nivel superior şi să fie coordonate cu acestea. De exemplu, dezvoltarea infrastructurii regionale trebuie să aibă în vedere planurile propuse pentru infrastructura naţională. În mod similar, planurile de a dezvolta infrastructura locală trebuie să preia informaţii din planurile la nivel regional sau naţional. În acelaşi timp, deciziile de amenajare teritorială luate de sectoare individuale (de exemplu, transport, mediu, apă, administrare) trebuie să fie coordonate pe orizontală, pentru a se asigura sinergiile necesare evitării potenţialelor conflicte. În esenţă, coordonarea trebuie să aibă loc atât pe verticală, cât şi pe orizontală. Ambele tipuri de coordonare presupun o relaţie ierarhică, unde planurile de amenajare de nivel inferior iau în considerare planurile de amenajare de nivel superior şi unde există un organism de coordonare care să asigure integrarea intersectorială a planurilor de amenajare.

466. **Cu cât sunt implicate mai multe niveluri de planificare, cu atât este mai dificilă coordonarea deciziilor individuale de planificare.** Acest lucru înseamnă că este important să se menţină la nivel superior (de exemplu, naţional şi regional) numai acele decizii care nu pot fi luate la niveluri inferioare. Cu cât sunt mai complexe şi rigide planurile de nivel superior, cu atât va fi mai dificil să se elaboreze planurile la nivel inferior. Cu cât o persoană are de înfruntat mai multe niveluri administrative, cu atât este mai important ca

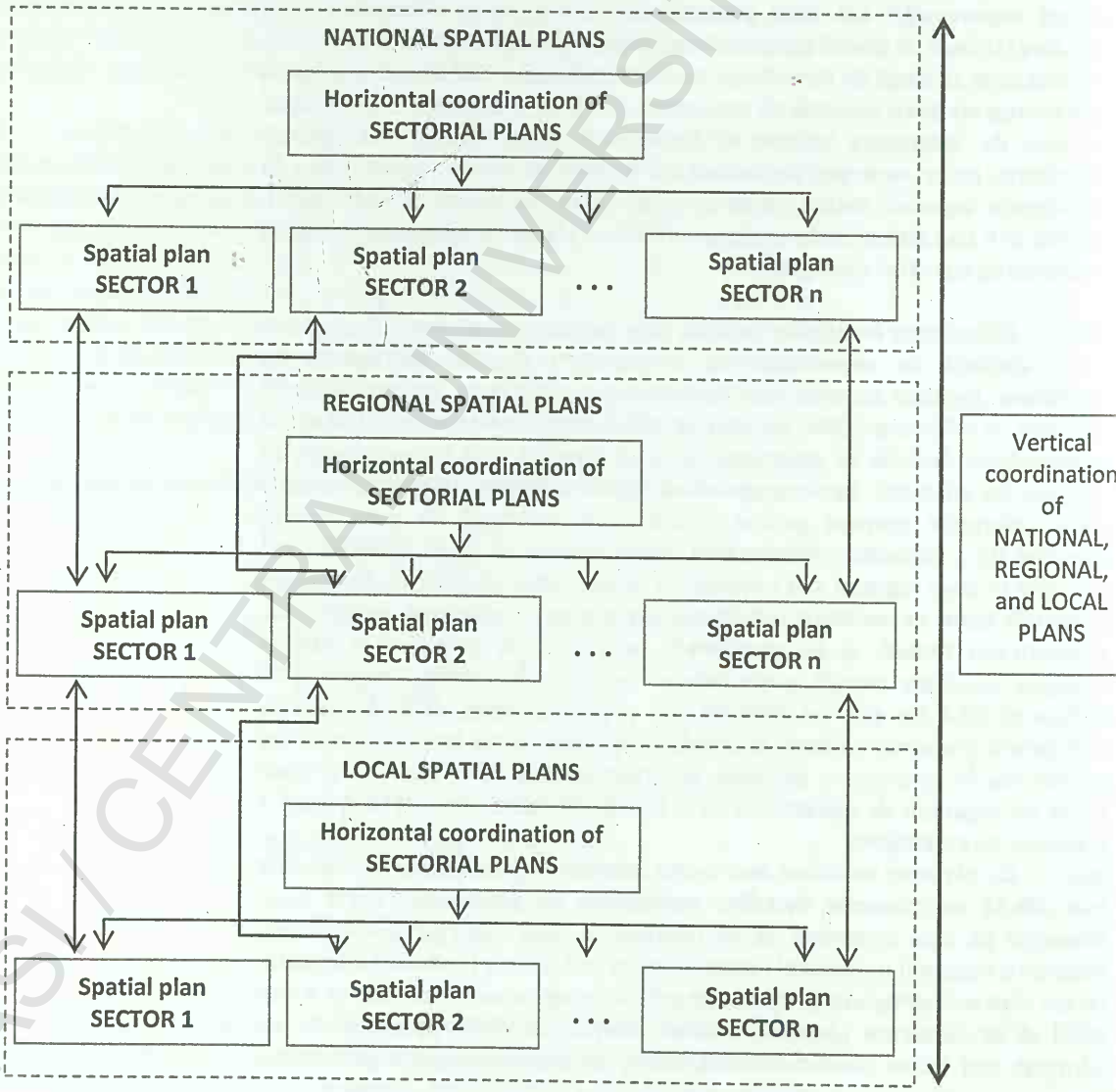
[37] Ministerul Educaţiei şi Cercetării. 2004. Model conceptual şi metodologic pentru stabilirea sistemului de relaţii specific planificării strategice regionale în România din perspectiva dezvoltării durabile a zonelor funcţionale/metropolitane şi a aglomeraţiilor urbane. Programul Amtrans; Subprogramul Amenajarea Teritoriului şi Urbanism

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

planurile de nivel superior să rămână cât mai simple şi cât mai directe. De câte ori este posibil, amenajarea teritorială la nivelurile superioare trebuie să aibă o abordare minimalistă, asigurând prioritizarea problemelor în funcţie de necesităţile care impun o atenţie urgentă.

467. Coordonarea pe orizontală necesită ca sectoarele individuale să colaboreze cu un organism de coordonare, sau să-şi coordoneze planurile de amenajare în mod voluntar. În această privinţă sunt posibile mai multe abordări diferite, neexistând soluţii universale şi eficiente pentru toate sectoarele.

Coordonarea pe verticală şi pe orizontală sunt esenţiale pentru o amenajare teritorială eficientă



BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

468. **Optimizarea activităţii de planificare spaţială depinde de o serie de factori individuali, care pot varia de la o ţară la alta.** Sistemul administrativ, nivelul de dezvoltare, cadrul legal şi de reglementare, cadrul instituţional, toate acestea joacă un rol în asigurarea unei dezvoltări inteligente şi durabile.

469. **Per ansamblu, planificarea spaţială ar trebui să facă tranziţia de la un mod de lucru în care numai se alocă în spaţiu noi proiecte, la o situaţie în care este un element esenţial al proceselor de elaborare al strategiilor de dezvoltare.**

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Referinţe

ANCPI. (2010). *Spatial Data Infrastructures in Romania – State of play 2020.* Bucharest.

Bertaud, Alain (2004). *The Spatial Organizatin of Cities Deliberate outcome or unforeseen consequence?* Preluat la 20 ianuarie, 2013, de la adresa: http://alain-bertaud.com/images/AB_The_spatial_organization_of_cities_Version_3.pdf

Bertaud, Alain (2002). *Note on Riga Spatial Structure*. Preluat la 20 ianuarie, 2013, de la adresa: http://alain-bertaud.com/images/Note_on_Riga_Spatial_Structure_Rev.pdf

Bertaud, Alain (2002). *The Spatial Development of Budapest.* Preluat la 20 ianuarie, 2013, de la adresa: http://alain-bertaud.com/images/AB_Budapest_new2a.pdf

Bertaud, Alain (2010). *The Development of Russian Cities: Impact of Reforms on Spatial Development*. Raport preliminar. Washington, DC: Banca Mondială.

CE (2011). *Territorial Agenda 2020 - Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions.* Preluat la 20 ianuarie, 2013, de la adresa: http://www.eu2011.hu/files/bveu/documents/TA2020.pdf

CE (2008). *Green Paper on Territorial Cohesion: Turning territorial diversity into strength*. Preluat la 20 ianuarie, 2013, de la adresa: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0616:FIN:EN:PDF

CE (2007). *LEIPZIG CHARTER on Sustainable European Cities*. Preluat la 20 ianuarie, 2013, de la adresa: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf

CE (1999). Perspectiva Europeană de Amenajare a Teritoriului. Preluat la 20 ianuarie, 2013, de la adresa: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/som_en.htm

Agenţia Europeană de Mediu (2006) *Urban sprawl in Europe: The ignored challenge*. Copenhaga: Agenţia Europeană de Mediu (Raport nr. 10/2006).

Faludi, Andreas (2001). Realizarea amenajării teritoriului. În OECD, *Towards a New Role for Spatial Planning.*

Faludi, Andreas (2009) *European Spatial Planning: Past, Present, and Future*, Lucrare aniversară 100 de ani , Preluată la 20 aprilie 2013, de la adresa: http://www.lote.ut.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=950172/01_ESP_GC_required02.pdf

Frank , Robert H. (2011). *The Darwin Economy: Liberty, Competition, and the Common Good.* Agenţia de presă a Universităţii Princeton

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Jacobs, Jane (1961). *The Death and Life of Great American Cities*, New York: Editură Aleatoare

Knorr-Siedow (2000). *Present and future outlook for large housing estates*. Academia Europeană pentru Mediul Urban

Ladd, Helen F. (1992). *Population Growth, Density and the Cost of Providing Public Services*, Urban Studies, Vol. 29, Nr. 2, pp. 273-295.

MA OP DAC. (2012, Decembrie). *List of beneficiaries by December 2012 for the Operational Program Development of Administrative Capacity.* Preluat la 12 februarie 2013, de la adresa Autorităţii de Management pentru Programul Operaţional Dezvoltarea Capacităţii Administrative: http://www.fonduriadministratie.ro/

MADR. (2012). *National Rural Development Plan 2007 - 2013.* Preluată la 12 februarie 2013 de pe site-ul web al Autorităţii de Management pentru PNDR: http://www.pndr.ro/

MMP . (2012). *POS Mediu 2007-2013.* Preluat la 12 februarie 2013 de pe site-ul web al Autorităţii de Management pentru Programul Operaţional Sectorial de Mediu, Ministerul Mediului şi Pădurilor: http://www.posmediu.ro/prezentare

Ministerul Educaţiei şi Cercetării (2004). *Model conceptual şi metodologic pentru stabilirea sistemului de relaţii specific planificării strategice regionale în România din perspectiva dezvoltării durabile a zonelor funcţionale/metropolitane şi a aglomeraţiilor urbane.* Programul Amtrans; Subprogramul Amenajarea Teritoriului şi Urbanism

MT. (2007). *POS Transport.* Preluat la 12 februarie 20013 de pe site-ul web al Autorităţii de Management pentru Programul Operaţional Sectorial Transport, Ministerul Transporturilor: http://www.ampost.ro/main.php?module=home

Nadin, V. (2001). *Sustainability from a National Spatial Planning Perspective* . În OECD, *Towards a New Role for Spatial Planning.*

OECD. (2001). *Towards a New Role for Spatial Planning.* Paris: OECD.

Ryser, Judith, Franchini. Tersa, editori. 2008. *International Manual of Planning Practice*, ISOCARP.

Sales, Patrick (2009). *How Europe Comes to Spatial Planning: From the Birth of Regional Policy to the Green Paper on Territorial Cohesion, the Emergence of the Community as a Player over more than 20 Years.*

Săgeată, D. R. (2006). *Deciziile socio-politice şi organizarea teritoriului.* Bucureşti: Editura Top Form.

Consiliul de Cercetare în Transporturi, Consiliul Naţional de Cercetare (2002). *The Cost of Sprawl.* Washington DC: National Academy Press.

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

UNECE. (2008). *Spatial Planning – Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition.* Geneva: United Nations Publications.

Wallagh, Guido (1994) *Oog voor het onzichtbare: 50 jaar structuurplanning Amsterdam 1955-2005.* Van Gorcum, Assen.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Anexe

Anexa 1. Cadrul legal aferent sistemului de amenajare teritorială a României

I. Amenajarea teritoriului şi urbanismul
Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului şi urbanismul
Legea nr. 221/2011 pentru modificarea par. (2) din art. nr. 29 din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului şi urbanismul, publicată în Monitorul Oficial al României (MOR) nr. 853/2011
Legea nr. 162/2011 pentru completarea Anexei nr. 2 din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului şi urbanismul, publicată în Monitorul Oficial al României (MOR) nr. 503/2011
OUG nr. 7/2011 pentru modificarea şi completarea Legii nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului şi urbanismul, publicată în Monitorul Oficial al României (MOR) nr. 111/2011
Legea nr. 345/2009 pentru modificarea şi completarea art. 36 din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului şi urbanismul, publicată în Monitorul Oficial al României (MOR) nr. 778/2009
OG nr. 27/2008 pentru modificarea şi completarea Legii nr. 350/2008 privind amenajarea teritoriului şi urbanismul, publicată în Monitorul Oficial al României (MOR) nr. 628/2008
Legea nr. 168/2007 pentru aprobarea OG nr. 18/2007 pentru modificarea par. (3) din art. nr. 51 din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului şi urbanismul, publicată în Monitorul Oficial al României (MOR) nr. 81/2007
Legea nr. 289/2009 pentru modificarea şi completarea Legii nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului şi urbanismul, publicată în Monitorul Oficial al României (MOR) nr. 606/2006
Legea nr. 464/2004 pentru aprobarea OG nr. 69/2004 pentru completarea par. (38) din art. nr. 51 din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului şi urbanismul, publicată în Monitorul Oficial al României (MOR) nr. 773/2004
Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării construcţiilor şi unele de măsuri pentru realizarea locuinţelor (republicată în 1997)
Legea nr. 52/2006 care modifică şi completează Legea nr. 50/1991
Ordinul nr. 1430/2005 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării construcţiilor şi unele de măsuri pentru realizarea locuinţelor , Anexa la Ordinul 1430/2005 cu reguli detaliate (rectificat la 30 octombrie 2005)
Ordinul Ministrului Lucrărilor Publice şi Amenajării Teritoriului nr. 91/1991 privind procedura de autorizare şi conţinutul documentaţiilor prevăzute de Legea nr. 50/1991
Legea nr. 363/2006 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului naţional – Secţiunea I – Reţele de transport
Legea nr. 171/1997 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului naţional – Secţiunea a II-a – Apă
Legea nr. 20/2006 pentru modificarea Legii nr. 171/1997 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului naţional – Secţiunea a II-a – Apă
Legea nr. 5/2000 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului naţional – Secţiunea a III-a – Zone protejate
Legea nr. 351/2001 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului naţional – Secţiunea a IV-a – Reţea de aşezări

BCU BUCUREŞTI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Legea nr. 308/2006 pentru completarea legii nr. 351/2001 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului naţional – Secţiunea a IV-a – Reţea de aşezări
Legea nr. 100/2007 pentru completarea şi modificarea Legii nr. 351/2001 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului naţional – Secţiunea a IV-a – Reţea de aşezări
Legea nr. 575/2001 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului naţional – Secţiunea a V-a – Zone cu risc natural
Legea nr. 150/1997 privind ratificarea Convenţiei europene pentru protecţia patrimoniului arheologic (revizuită), adoptată la La Valetta la 16 ianuarie 1992
Ordinul nr. 13/N/1999 pentru aprobarea reglementării tehnice „Ghid privind metodologia de elaborare şi conţinutul-cadrul al Planului Urbanistic General", indicativ GP038/99
Ordinul nr. 176/N/1999 pentru aprobarea reglementării tehnice „Ghid privind metodologia de elaborare şi conţinutul-cadrul al Planului Urbanistic Zonal", indicativ GM-010-2000
Ordinul nr. 562/N/2003 pentru aprobarea reglementării tehnice „Ghid privind metodologia de elaborare şi conţinutul-cadrul al documentaţiei de planificare pentru zonele protejate (PUZ)"
Ordinul nr. 37/N/2000 pentru aprobarea reglementării tehnice „Ghid privind metodologia de elaborare şi conţinutul-cadrul al Planului Urbanistic de Detaliu", indicativ GM 009-2000
Ordinul nr. 21/N/2000 pentru aprobarea reglementării tehnice „Ghid privind elaborarea şi aprobarea regulamentelor locale de urbanism ", indicativ: GM007-2000
Ordinul nr. 2701/2010 pentru aprobarea „Metodologiei de informare şi consultare a publicului cu privire la elaborarea sau revizuirea planurilor de amenajare teritorială şi de urbanism"
HG nr. 525/1995 privind aprobarea Regulamentului general de urbanism, republicată
HG nr. 855/2001 privind modificarea Hotărârii Guvernului nr. 525/1996 şi anexă la HG 855/2001, cu reguli detaliate referitoare la finanţarea elaborării şi/sau actualizării planurilor urbanistice generale ale localităţilor şi a Regulamentelor locale de urbanism
Ordinul nr. 328/321/2004 pentru aprobarea delimitării municipiilor, oraşelor şi comunelor din zona montană
Ordinul nr. 1019/1088/2005 pentru înlocuirea anexei Ordinului nr. 328/321/2004 pentru aprobarea delimitării municipiilor, oraşelor şi comunelor din zona montană
Ordinul nr. 143/610/2005 pentru definirea şi caracterizarea spaţiului rural
Legea nr. 7/1996 privind cadastrul şi publicitatea imobiliară, republicată
Legea locuinţei nr. 114/1996, republicată, cu modificările şi completările ulterioare
HG nr. 1275/2000 privind aprobarea normelor metodologice de aplicare a Legii locuinţei 114/1996;
Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauza de utilitate publică
Ordinul Guvernului nr. 43/1997 privind regimul drumurilor, după cum a fost actualizată (aprobată prin Legea nr. 82/1998)
HG nr. 521/1997 pentru aprobarea Normelor metodologice privind finanţarea lucrărilor de cadastru de specialitate imobiliar-edilitar şi de constituire a băncilor de date urbane, cu modificările şi completările ulterioare
Norme metodologice conforme cu Ordinul nr. 90/911/1997 şi Ordinul nr. 91/912/1997, emise de MPWSP şi NOCGC, pentru aprobarea Metodologiei privind executarea lucrărilor de introducere a cadastrului reţelelor edilitare în localităţi

BCU MSU / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Ordinul nr. 6/2003 privind măsuri pentru respectarea disciplinei în domeniul urbanismului şi amenajării teritoriului în scopul asigurării fluidizării traficului şi a siguranţei circulaţiei pe drumurile publice de interes naţional şi judeţean
Hotărârea nr. 679/2007 pentru aprobarea Programului de elaborare a Strategiei de dezvoltare teritorială durabilă a bazinului hidrografic Tisa şi a finanţării acestuia
II. Cadre instituţionale
Hotărârea nr. 26/2006 pentru aprobarea Regulamentului privind dobândirea dreptului de semnătură pentru documentaţiile de amenajare a teritoriului şi de urbanism şi a Regulamentului referitor la organizarea şi funcţionarea Registrului Urbaniştilor din România
Hotărârea nr. 525/1996 pentru aprobarea Regulamentului general de urbanism, cu modificările şi completările ulterioare
Ordinul nr. 293/2006 pentru aprobarea modelului şi conţinutului Legitimaţiei de control destinate utilizării în activitatea de control al statului în amenajarea teritoriului, urbanism şi autorizarea executării lucrărilor de construcţii, precum şi cu privire la aplicarea unitară a prevederilor legale în domeniul calităţii în construcţii
Legea nr. 184/2001 privind organizarea şi exercitarea profesiei de arhitect şi legea nr. 43/2004 prin care se modifică şi se completează Legea nr. 184/2001
HG nr. 711/2001 privind înfiinţarea Centrului National pentru Aşezări Umane (habitat) şi HG nr. 1707/2005 prin care se modifică HG nr. 711/2001
Ordonanţa nr. 4/2010 privind instituirea Infrastructurii naţionale pentru informaţii spaţiale în România, aprobată prin Legea nr. 190/2010;
HG nr. 493/2010 privind aprobarea Regulamentului de organizare şi funcţionare a Consiliului Infrastructurii naţionale pentru informaţii spaţiale în Romania;
III. Mediu
Legea nr. 265/2006 pentru aprobarea Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr. 195/2005 privind protecţia mediului;
HG nr. 1076/2004 privind stabilirea procedurii de realizare a evaluării de mediu pentru planuri şi programe;
Ordinul nr. 995/2006 pentru aprobarea listei planurilor şi programelor care intră sub incidenţa Hotărârii Guvernului nr. 1.076/2004 privind stabilirea procedurii de realizare a evaluării de mediu pentru planuri şi programe;
Ordinul nr. 117/2006 pentru aprobarea Manualului privind aplicarea procedurii de realizare a evaluării de mediu pentru planuri şi programe
OUG nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei şi faunei sălbatice;
HG nr. 1581/2005 privind instituirea regimului de arie naturală protejată pentru noi zone
HG nr. 230/2003 privind delimitarea rezervaţiilor biosferei, parcurilor naţionale şi parcurilor naturale şi constituirea administraţiilor acestora
HG nr. 230/2003 privind delimitarea rezervaţiilor biosferei, parcurilor naţionale şi parcurilor naturale şi constituirea administraţiilor acestora
Ordinul nr. 552/2003 privind aprobarea zonării interioare a parcurilor naţionale şi a parcurilor naturale, din punct de vedere al necesităţii de conservare a diversităţii biologice
Ordinul nr. 1245/2005 privind aprobarea Metodologiei de realizare a registrului zonelor protejate

BOKU - CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Legea nr. 82/1993 privind constituirea Rezervaţiei Biosferei „Delta Dunării"
Legea nr. 454/2001 privind aprobarea Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr. 112/2000 pentru modificarea şi completarea Legii nr. 82/1993 privind constituirea Rezervaţiei Biosferei „Delta Dunării"
HG nr. 248/1994 pentru adoptarea unor măsuri în vederea aplicării Legii nr. 82/1993 privind constituirea Rezervaţiei Biosferei „Delta Dunării"
HG nr. 1516/2008 privind aprobarea Regulamentului-cadru pentru Rezervaţia Biosferei „Delta Dunării", pentru conservarea stilurilor arhitectonice tradiţionale şi reglementarea intervenţiilor în aşezările rurale din cadrul Rezervaţiei Biosferei „Delta Dunării"
OUG nr. 195/2005 privind protecţia mediului
IV. Zone cu probleme speciale
HG nr. 382/2003 pentru aprobarea Normelor metodologice privind exigenţele minime de conţinut ale documentaţiilor de amenajare a teritoriului şi de urbanism pentru zonele de riscuri naturale
HG nr. 447/2003 pentru aprobarea normelor metodologice privind modul de elaborare şi conţinutul hărţilor de risc natural la alunecări de teren şi inundaţii
HG nr. 932/2007 pentru aprobarea Metodologiei privind finanţarea de la bugetul de stat a hărţilor de risc natural pentru cutremure şi alunecări de teren
Ordinul nr. 62/N-19/1955/1998 pentru delimitarea zonelor expuse la riscuri naturale
Legea nr. 280/2003 pentru aprobarea OUG nr. 202/2002 cu privire la administrarea integrată a zonelor de coastă
HG. nr. 949/2002 pentru aprobarea criteriilor de delimitare a zonei montane
Legea nr. 597/2001 privind unele măsuri de protecţie şi autorizare a construcţiilor în zona de coastă a Mării Negre
V. Patrimoniu
HG nr. 43/2000 privind protecţia vestigiilor arheologice şi desemnarea siturilor arheologice ca zone de interes naţional
HG nr. 13/2000 pentru completarea art. 5 din HG 43/2000 privind protecţia vestigiilor arheologice şi desemnarea siturilor arheologice ca zone de interes naţional
Legea nr. 422/2001 privind protejarea monumentelor istorice
Legea nr. 564/2001 pentru aprobarea Ordonanţei Guvernului nr. 47/2000 privind stabilirea unor măsuri de protecţie a monumentelor istorice care fac parte din Lista patrimoniului mondial
Hotărârea nr. 738/2008 privind stabilirea măsurilor necesare în vederea finanţării, elaborării şi actualizării documentaţiilor de amenajare a teritoriului şi urbanism pentru zonele cu monumente istorice care fac parte din Lista patrimoniului mondial
Ordinul nr. 2043/2002 privind aprobarea Regulamentului de organizare şi funcţionare a Comisiei Naţionale a Monumentelor Istorice
HG nr. 867/2006 pentru aprobarea normelor şi criteriilor de atestare a staţiunilor turistice
Legea nr. 203/2001 pentru aprobarea Ordonanţei Guvernului nr. 5/1999 privind declararea municipiului Sibiu şi a zonei înconjurătoare ca obiectiv de interes naţional
Legea nr. 344/2001 pentru aprobarea OUG nr. 93/2000 privind declararea municipiului Alba Iulia şi a zonei înconjurătoare ca obiectiv de interes naţional

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Legea nr. 345/2001 pentru aprobarea Ordonanţei Guvernului nr. 125/2000 privind declararea localităţii Sulina, judeţul Tulcea, şi a zonei înconjurătoare ca obiectiv de interes naţional
Ordinul Guvernului nr. 77/2001 privind reabilitarea şi revitalizarea Centrului istoric Bucureşti (aprobat prin Legea nr. 140/2002)
Legea nr. 451/2002 pentru ratificarea Convenţiei europene a peisajului
Legea nr. 150/1997 privind ratificarea Convenţiei europene pentru protecţia patrimoniului arheologic (revizuită), adoptată la La Valetta la 16 ianuarie 1992

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Anexa 2. Situaţia strategiilor de dezvoltare judeţene şi a planurilor de amenajare a teritoriului judeţean

Nr	Judeţ	Strategia de dezvoltare a judeţului, disponibilă *online*	Planul de amenajare a teritoriului judeţului, disponibil *online*	Starea PATJ, conform *site*-ului *web* MDRAP (date disponibile pe 2010)	Alte menţiuni, conform *site*-urilor *web* ale consiliilor judeţene
1	Alba	Da	da	elaborat în 2000, actualizat în 2009	
2	Arad	Da	da	elaborat în 2009	
3	Argeş	neidentificat	neidentificat	elaborat în 2010, se aşteaptă aprobarea Consiliului judeţean	
4	Bacău	Da	da	elaborat în 2009	
5	Bihor	Da	neidentificat	elaborat în 1994, actualizat în 2009, se aşteaptă aprobarea din partea autorităţilor centrale şi locale	
6	Bistriţa-Năsăud	SDJ menţionat a fi în curs de elaborare	neidentificat	fără date	
7	Botoşani	există, dar nu pe *site*-ul *web* al Consiliului judeţean	există, în consultare publică	elaborat în 2001	actualizat în 2009, aprobare finalizată în 2013
8	Braşov	Da	da	elaborat în 2005	
9	Brăila	Da	da	elaborat în 2009, în curs de aprobare din partea autorităţilor centrale	
10	Buzău	Da	neidentificat	elaborat în 2007, în curs de aprobare din partea autorităţilor centrale	
11	Călăraşi	Da	neidentificat	elaborat în 2007	
12	Caraş-Severin	Da	da	elaborat în 2005, în curs de aprobare din partea autorităţilor centrale	
13	Cluj	Da	neidentificat	elaborat în 1999	
14	Constanţa	neidentificat	neidentificat	elaborat în 1996	
15	Covasna	neidentificat	neidentificat	elaborat în 1998	
16	Dâmboviţa	Da	neidentificat	elaborat în 1997	
17	Dolj	Da	neidentificat	fără date	
18	Galaţi	Da	neidentificat	elaborat în 1997	
19	Giurgiu	Da	neidentificat	elaborat în 2002	

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

20	Gorj	Da	da	elaborat in 1999	actualizat în 2009
21	Harghita	Da	neidentificat	elaborat în 1999	
22	Hunedoara	Da	da	elaborat în 2010, se aşteaptă aprobarea Consiliului judeţean	procesul de aprobare a fost finalizat
23	Ialomiţa	Da	neidentificat	elaborat în 2002, aprobat în 2004	
24	Iaşi	Da	neidentificat	elaborat în 2002, aprobat în 2002	
25	Ilfov	Da	PATJ menţionat a fi în curs de elaborare	elaborat în 2003, în curs de aprobare din partea autorităţilor centrale şi locale	
26	Maramureş	Da	da	elaborat şi aprobat în 1999	PATJ actualizat în 2008
27	Mehedinţi	neidentificat	neidentificat	elaborat şi aprobat în 2003	
28	Mureş	Da	da	elaborat şi aprobat în 2002	
29	Neamţ	Da	neidentificat	elaborat şi aprobat în 2003	
30	Olt	neidentificat	da	fără date	elaborat în 2010-2011
31	Prahova	Da	da	elaborat şi aprobat în 2004	
32	Satu-Mare	Da	PATJ menţionat că există, dar nu este făcut public	aprobat în 1999	elaborat pe secţiuni, cu diverşi contractori, între 1999 şi 2006
33	Sălaj	Da	neidentificat	fără date	
34	Sibiu	Da	da	elaborat şi aprobat în 2007	
35	Suceava	Da	neidentificat	elaborat în 1996, aprobat în 1997	
36	Teleorman	Da	neidentificat	elaborat în 2004, aprobat în 2005	
37	Timiş	Da	PATJ menţionat a fi în curs de actualizare (fiind publicat cu scop consultativ)	elaborat şi aprobat în 2002	

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

38	Tulcea	PATJ menţionat că există, dar nu public	neidentificat	elaborat în 1996, aprobat în 1999
39	Vaslui	Da	da, parţial disponibil	elaborat şi aprobat în 1999, actualizat în 2009, se aşteaptă aprobarea din partea autorităţilor centrale şi locale
40	Vâlcea	Da	neidentificat	elaborat în 2010, se aşteaptă aprobarea Consiliului judeţean
41	Vrancea	Da	da	elaborat în 1996, aprobat în 1997, actualizat în 2008, se aşteaptă aprobarea din partea autorităţilor centrale şi locale
Total neidentificate		5	22	

Sursa: date procesate din paginile web ale Consiliilor judeţene, combinate cu datele din pagina web a MDRAP

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Anexa 3: Plan urbanistic general

Planul urbanistic general (PUG) are un caracter directiv şi include reglementări operaţionale, reprezentând baza legală pentru implementarea programelor şi acţiunilor de dezvoltare.

1. Valabilitate

Conform Legii 350/2001-2011, PUG trebuie să fie actualizat şi reaprobat cel puţin o dată la 10 ani. În cazul investiţiilor care au fost iniţiate pe durata perioadei de valabilitate a anumitor prevederi referitoare la planurile urbanistice, valabilitatea acestor prevederi se va prelungi până la data de finalizare a respectivelor proiecte de investiţii. În cazul în care autorităţile nu actualizează documentele de planificare urbană în perioada de valabilitate aprobată, legea stipulează că dreptul administraţiei în cauză de a emite autorizaţii de construcţii este suspendat (Art. 62).[38]

2. Conţinut

Conţinutul PUG este prezentat pe scurt în Legea 350/2001-2011 şi este detaliat în ghidul privind metodologia şi conţinutul-cadru privind PUG-urile (aprobate prin ordinul ministrului nr. 13/N/10.03.1999). Este important de menţionat faptul că, în timp ce prevederile legii 350/2001-2011 cu privire la conţinutul PUG au fost completate şi modificate treptat în ultimii ani, metodologia este în continuare neactualizată şi, cu toate acestea, a fost emisă înainte de legea mai sus menţionată.

Reglementări pe termen scurt cu privire la PUG (Legea 350/2001-2011 Art. 46, par. 2):	Reglementări pe termen mediu şi pe termen lung referitoare la PUG (Legea 350/2001-2011 Art. 46, par. 3):
a) Desemnarea şi delimitarea zonei în care sunt permise construcţii, în raport cu teritoriul administrativ al localităţii; *b) Desemnarea destinaţiilor de utilizare a terenurilor, în perimetrul în care este permisă construirea;* *c) Zonarea funcţională, în corelaţie cu reţeaua de transport;* *d) Delimitarea zonelor afectate de funcţiile de utilitate publică;* *e) Modernizarea şi dezvoltarea infrastructurii edilitare;* *f) Desemnarea zonelor protejate şi a zonelor de protecţie pentru monumentele istorice;* *g) Desemnarea zonelor cu regim special de protecţie, conform prevederilor legale;* *h) Drepturi de proprietate şi legislaţia privind circulaţia terenurilor;* *i) Stipularea condiţionalităţii localizării şi a cerinţelor de conformitate pentru spaţiile construite sau plantate;* *j) Desemnarea zonelor cu risc natural, delimitate şi*	*a) Evoluţia în perspectivă a localităţii;* *b) Direcţii pentru dezvoltarea funcţională în perspectivă teritorială;* *c) Trasee pentru utilităţi şi pentru infrastructura de transport, stipulate în planurile de amenajare teritorială naţionale, zonale şi judeţene;* *d) Zone cu risc natural, delimitate şi declarate ca atare conform legii, precum şi măsurile specifice cu privire la prevenirea şi reducerea riscurilor, utilizarea terenurilor şi clădirilor din aceste zone;* *e) Lista principalelor proiecte de dezvoltare şi restructurare;* *f) Desemnarea şi delimitarea zonelor cu interdicţii temporare sau permanente de construire;* *g) Delimitare zonelor în care sunt*

[38] Cu toate acestea, studii recente efectuate de MDRT indică o proporţie importantă a consiliilor locale care au planuri urbanistice expirate, situaţie care nu le-a împiedicat să emită autorizaţii de construcţie.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

declarate ca atare conform legii, precum şi a măsurilor specifice cu privire la prevenirea şi reducerea riscurilor, utilizarea terenurilor şi clădirilor din aceste zone;

k) *Desemnarea zonelor de risc ca urmare a depunerilor anterioare de deşeuri.*

previzionate operaţiuni de regenerare urbană.

Conform legii, PUG trebuie să fie elaborat pe baza strategiei de dezvoltare locală a respectivei localităţi/comune şi trebuie să fie corelat cu bugetul şi cu programele de investiţii publice ale localităţii, care au în vedere obiectivele de utilitate publică. Această prevedere a fost introdusă relativ recent (odată cu amendarea legii din 2008) şi trebuie avută în vedere împreună cu metodologia PUG, care, din păcate, are puţine menţiuni cu privire la corelarea dintre PUG şi alte documente strategice.

PUG poate identifica şi desemna ariile care fac obiectul unor reglementări ce nu pot fi amendate prin planuri urbanistice zonale sau planuri urbanistice de detaliu. De asemenea, zonele cu un coeficient de utilizare a terenului mai mare de 4 pot fi desemnate prin PUG. Astfel de prevederi sunt stipulate în mod clar în Regulamentul local de urbanism. Regulamentul local de urbanism, care acompaniază PUG-ul, cuprinde un set de prevederi care detaliază aspecte precum utilizarea terenului, aşezarea sau constrângerile volumetrice cu privire la clădirile şi spaţiile publice/verzi.

Este important de menţionat faptul că, după aprobare, PUG şi regulamentele de urbanism sunt opozabile în justiţie (Art. 49, par. 3).

Amendamentele legii 350/2001-2011 introduse în 2006 au impus şi o serie de sancţiuni (care constau mai mult din amenzi) împotriva administraţiilor care nu se conformează prevederilor legale. Astfel de amendamente au fost considerate utile, deoarece un mare neajuns al sistemului de planificare este legat de aplicare legii. Cu toate acestea, impactul introducerii sancţiunilor depinde de capacitatea de control a instituţiilor autorizate. Mai mult chiar, se pune întrebarea dacă aplicarea legii este dificilă din cauza capacităţii reduse la nivel local (necesitând mai degrabă măsuri de susţinere, decât penalităţi) sau dacă legea este aplicată cu adevărat în mod incorect şi inconsecvent.

3. Competenţe

Iniţierea procesului

În general, iniţiativa de a elabora/actualiza documente de planificare urbană este a comunităţilor locale (organisme cu rol de execuţie sau consultativ). Cu toate acestea, guvernul şi chiar şi persoanele fizice sau juridice care sunt interesate de planificarea şi dezvoltarea spaţiului din localităţile respective pot iniţia un astfel de proces.

Organismele administrative superioare (ministrul de resort, consiliul judeţean etc.) pot solicita o amendare sau o reînnoire a PUG, pentru a obţine o mai bună aliniere sau conformare cu *„prevederile guvernamentale privind programele sectoriale strategice"* sau cu *„interesele generale ale statului"* (Art. 20).

BCU IAŞI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Avizare

Fiecare PUG, împreună cu regulamentele locale de urbanism, trebuie să treacă printr-un proces de avizare tehnică înainte de aprobarea finală şi aplicarea de către administraţia locală de care aparţine. Legea 350/2001-2011 stipulează care sunt instituţiile ce au drepturi de avizare pentru diferitele documentaţii deplanificare. Cu toate acestea, există situaţii specifice care sunt reglementate prin ordine ministeriale speciale.

Ministrul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice are autoritatea de a aviza PUG şi Regulamentele locale de urbanism adiacente acestuia pentru:

1) Bucureşti:
2) Municipii, localităţi şi comune care deţin staţiuni turistice sau balneare;
3) Aşezări unde sunt situate monumente istorice incluse în Lista Patrimoniului Mondial, precum şi monumente sau situri incluse în Lista Monumentelor Istorice, precum şi ariile protejate ale acestora.
   Pentru această categorie este necesară şi avizarea din partea Ministerului Culturii.

Consiliile judeţene au autoritatea de a aviza planuri urbanistice şi regulamente locale de urbanism aferente pentru municipii, localităţi şi comune, inclusiv cele care deţin staţiuni turistice/balneare.

De reţinut este faptul că fiecare categorie de aşezări trebuie să se adreseze şi altor organizaţii centrale şi locale care au atribuţii de avizare. Pe cale de consecinţă, acest proces de avizare este considerat mai degrabă îndelungat şi birocratic, existând dubii cu privire la principiile de descentralizare şi autonomie locală stabilite prin Legea 360/2001-2011.

Aprobare

Planurile urbanistice şi regulamentele locale de urbanism aferente sunt aprobate de consiliile locale, după primirea avizelor favorabile din partea tuturor instituţiilor menţionate mai sus. Un caz deosebit se referă la aşezările care includ monumente istorice care fac parte din Patrimoniul Mondial. În acest caz, drepturile de aprobare revin Guvernului. Consiliile locale nu deţin atribuţii de avizare sau aprobare, ci sunt angrenate numai în procesul de elaborare.

Finanţare

Legea 350/2001-2011 stipulează că ministrul de resort poate susţine financiar, prin intermediul unor programe special create, elaborarea documentelor de amenajare teritorială şi urbanism, inclusiv a planurilor urbanistice generale. Cu toate acestea, este în principal responsabilitatea administraţiei locale să includă în bugetele anuale fonduri pentru elaborarea sau actualizarea planurilor urbanistice generale şi a regulamentelor locale de urbanism aferente, precum şi a studiilor necesare pentru fundamentarea acestor planuri.

Pentru aşezările care necesită o documentare de specialitate sau mai complexă, finanţare elaborării documentelor de urbanism poate fi acoperită şi din fonduri de cercetare, în anumite condiţii evidenţiate de ministere sau de alţi actori implicaţi. În orice caz, administraţia locală deţine responsabilitatea totală cu privire la conţinutul documentaţiei de urbanism şi este autorizată să asigure şi să monitorizeze implementare acestei documentaţii.

BOKU - UNIVERSITY LIBRARY

4. Participare publică

Art. 5 din Legea 350/2001-2011, care stabileşte principiile care guvernează activităţile de amenajare teritorială şi urbanism, menţionează, de asemenea, transparenţa şi participarea publică în procesele decizionale. De asemenea, articolele 57-61 includ prevederi speciale cu privire la participarea publică în activităţile legate de amenajarea teritorială şi urbanism.

Prin urmare, legea menţionează în mod explicit dreptul publicului la informaţii, consultare şi accesul acestuia la justiţie, pe toată durata activităţilor de amenajare teritorială şi urbanism, inclusiv pe durata elaborării documentaţiilor de amenajare teritorială şi urbanism.

În plus, legea stipulează că participarea publică va fi reglementată de o metodologie specifică, elaborată de ministerul de resort. Această metodologie a fost elaborată la sfârşitul anului 2010 şi a intrat în vigoare la începutul anului 2011 (*Metodologia din 30 decembrie 2010 de informare şi consultare a publicului cu privire la elaborarea sau revizuirea planurilor de amenajare a teritoriului şi urbanism, publicată în Monitorul Oficial nr. 47/2011*).

Conform Legii 350/2001-2011:
„Informarea publică este activitatea prin care administraţia face publice următoarele

a) *Obiectivele dezvoltării socio-economice privind amenajarea teritorială şi dezvoltarea urbană a respectivelor aşezări;*
b) *Conţinutul strategiilor de dezvoltare teritorială şi al documentelor de urbanism care vor face obiectul aprobării, precum şi al celor deja aprobate, în condiţiile legii;*
c) *Rezultatele consultării publice;*
d) *Deciziile adoptate;*

Mijloacele de implementare a deciziilor respective." (Art. 59)

În ceea ce priveşte asigurarea accesului la informare, consultarea publică este considerată ca fiind procesul prin care autorităţile „colectează şi iau în considerare opţiunile şi opiniile publicului cu privire la obiectivele socio-economice şi programele de amenajare a teritoriului şi de dezvoltare urbană a localităţilor, precum şi dispoziţiile strategiilor de dezvoltare teritorială". De asemenea, legea permite ca dimensiunea informaţiilor şi a procesului de consultare să fie diferenţiată în funcţie de documentaţia la care se face referire.

5. Ghid cu privire la metodologia de elaborare şi conţinutul-cadru al planului urbanistic general

Aprobat prin: ordinul ministrului nr. 13N din 10.03.1999
Emitent: Ministerul Lucrărilor Publice şi Amenajării Teritoriului
Ghidul metodologic privitor la elaborarea şi conţinutul-cadru al planului urbanistic general a fost emis în luna martie a anului 1999 şi a fost aprobat prin ordin ministerial. Până în acest moment nu s-au înregistrat actualizări sau amendamente.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Prevederi principale:
Ghidul cuprinde aspecte cum ar fi cadrul juridic relevant pentru PUG, scopul şi obiectivele PUG, orientări metodologice pentru procesul de elaborare, conţinutul cadru al PUG, conţinutul indicativ pentru avizarea/aprobarea documentaţiilor, precum şi exemple de reprezentări vizuale, inclusiv lista de obiecte şi caracteristici care vor fi reprezentate, precum şi culorile convenţionale şi simbolurile care vor fi utilizate.

Conform metodologiei, PUG este elaborat cu următoarele scopuri:
- Stabilirea direcţiilor, priorităţilor şi reglementărilor de amenajare a teritoriului şi de dezvoltare urbanistică a localităţilor;
- Utilizarea raţională şi echilibrată a terenurilor necesare pentru funcţiile urbane;
- Identificarea zonelor expuse la riscuri naturale (de exemplu, alunecări de teren, inundaţii etc.);
- Identificarea mediul antropic de valoare şi a mijloacelor de valorificare a acestuia pentru utilizarea de către comunitate;
- Creşterea calităţii vieţii, în special în domeniul construcţiei de locuinţe şi cel al serviciilor;
- Fundamentarea investiţiilor de utilitate publică;
- Asigurarea suportului de reglementare pentru eliberarea certificatelor de urbanism şi a autorizaţiilor de construcţie;
- Corelarea intereselor colective cu interesele individuale cu privire la ocuparea terenului.

Principalele obiective stabilite prin PUG, conform ghidului, sunt următoarele:
- Optimizarea relaţiilor dintre localităţi şi teritoriile administrative şi judeţene ale acestora;
- Valorificarea potenţialului natural, economic şi uman;
- Organizarea şi dezvoltarea reţelelor de comunicaţii;
- Stabilirea şi delimitarea limitelor oraşelor/satelor;
- Stabilirea şi delimitarea zonelor în care este permisă construirea;
- Stabilirea şi delimitarea zonelor funcţionale;
- Stabilirea şi delimitarea zonelor cu interdicţii de construire temporare sau permanente;
- Stabilirea şi delimitarea zonelor protejate şi a perimetrelor de protecţie ale acestora;
- Modernizarea şi dezvoltarea infrastructurii edilitare;
- Identificarea proprietarilor de teren intravilan;
- Stabilirea obiectivelor de utilitate publică;
- Stabilirea utilităţii terenurilor şi restricţiilor de conformitate pentru clădiri.

Comunităţilor locale li se va asigura accesul gratuit la PUG de către consiliul local.

Planul urbanistic general, ca set de documente, conţine:
- Studii de fundamentare
- Planul însuşi, care cuprinde *piese scrise*: memorii de sinteză, memorii generale (prezintă rezultatele studiilor de fundamentare şi justifică soluţia adoptată), norme de planificare locală şi *reprezentări grafice:*

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

harta situaţională a localităţii vizate în interiorul graniţelor administrative ale oraşul/comunei, analiza situaţională prin care se ilustrează disfuncţionalităţile identificate, regulamente urbanistice şi zonare, proprietatea asupra terenurilor şi circulaţia juridica a terenurilor
- PUG preliminar (opţional, în cazul în care se prevede ca procesul de elaborare a PUG-ul să fie de lungă durată)
- Documentaţii necesare pentru procesul de avizare.

Autorităţile de avizare menţionate includ Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice, dar şi Ministerul Transporturilor, Ministerul Sănătăţii sau Ministerul Culturii. Procesul de avizare care include toate aceste instituţii se realizează simultan cu excepţia MDRAP, care este instituţia care are rolul de acordare a aprobării finale.

Cel de-al treilea capitol al ghidului prezintă conţinutul cadrul al PUG. Pentru diferite categorii de localităţi, în funcţie pe mărimea demografică, există diferite cerinţe şi niveluri de complexitate în ceea ce priveşte conţinutul PUG. Ghidul stipulează patru categorii, după cum urmează:

1. Municipii, cu populaţia de peste 100.000 de locuitori;
2. Municipii şi localităţi cu populaţia cuprinsă între 30.000 şi 100.000 de locuitori;
3. Municipii şi localităţi cu populaţia mai mică de 30.000 de locuitori;
4. Comune.

Există o listă indicativă a studiilor de fundamentare:

A. Studii analitice:
   - Actualizarea suportului topografic;
   - Condiţii geotehnice;
   - Traficul din localitate şi din teritoriul de influenţă al acesteia;
   - Protejarea mediului;
   - Regimul juridic al terenului;
   - Identificarea şi protejarea siturilor istorice de patrimoniu cu valoare specială;
   - Potenţial balnear sau turistic.
B. Studii cu caracter consultativ:
   - Sondaje socio-urbane cu privire la opiniile publicului;
C. Studii de prospectare:
   - Evoluţia socio-demografică;
   - Evoluţia activităţilor economice;
   - Evoluţia circulaţiei forţei de muncă.

Ghidul menţionează că subiectele şi conţinuturile studiilor de fundamentare urmează să fie decise de furnizorul de servicii contractat împreună cu beneficiarul. Cu toate acestea, unele secţiuni sunt în mod implicit considerate obligatorii, opţionale sau nenecesare, în funcţie de categoria de localităţi din analiză, în conformitate cu prevederile menţionate mai sus. Avizele referitoare la PUG ar trebui să fie eliberate în cel mult 30 de zile de la data depunerii documentului. În cazul în care nu este primit un răspuns în acest interval de timp, se consideră că PUG a primit o avizare favorabilă.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Interacţiunea cu prevederi ale altor legi:
Ghidul se bazează pe cadrul legislativ care a fost în vigoare înainte de apariţia Legii 350/2001 privind amenajarea teritoriului şi urbanismul, cu toate modificările şi legislaţia secundară ulterioare. Principala lege care reglementează domeniul de amenajare a teritoriului a fost, la momentul emiterii ghidului, Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării construcţiilor şi unele de măsuri pentru realizarea locuinţelor (republicată în 1997). Pe cale de consecinţă, ghidul poate fi considerat a se situa în urma mai multor prevederi legislative şi în urma tendinţelor politice.

Unele neconcordanţe cu Legea 350/2001 includ aspecte precum domeniul de aplicare strategic al PUG, puternic impus prin cea mai recentă modificare a legii, în 2011. Ghidul deţine în continuare o abordare faţă de PUG ca având un domeniu de aplicare mai restrâns, ceea ce se reflectă şi în structura şi conţinutul pe care acesta îl sugerează.

Un factor care împiedică procesul de consultare şi informare publică este reprezentat de formatele şi copiile documentelor de urbanism care sunt depuse. Legea 350/2001 a introdus prin amendamente, în anul 2008, obligaţii de a păstra formate digitale ale PUG. Cu toate acestea, metodologia impune în continuare păstrarea a două copii fizice complete. Însă, în continuare nu există prevederi cu privire la publicarea acestor documente pe *site*-ul *web* al primăriei sau prin intermediul altor canale de informare accesibile publicului.

În plus faţă de aceasta, prevederi care altfel ar fi bine intenţionate şi utile pot fi umbrite de alte legi (sau de lipsa unor alte legi). De exemplu, ghidul prevede că elaborarea PUG trebuie să fie externalizată unor furnizori de servicii specializaţi. În acest context, se recomandă criterii de selecţie, precum capacitatea, expertiza în domeniu şi oferta financiară. Astfel de aspecte pot fi considerate neconforme cu legislaţia achiziţiilor publice de către instituţiile abilitate în domeniu.

Observaţii generale:

- Diferitele complexităţi ale documentaţiilor de urbanism sunt de înţeles şi depind într-adevăr de contextul şi complexitatea teritoriului studiat. Cu toate acestea, poate că nu este întotdeauna necesar să se stabilească standarde de complexitate în funcţie de criteriul dimensiunii demografice, sau cel puţin acest criteriu este posibil să nu informeze în mod adecvat decizia de a include sau nu anumite secţiuni şi teme.

- Calitatea şi relevanţa datelor utilizate pentru elaborarea PUG sunt esenţiale pentru calitatea şi relevanţa documentelor de urbanism rezultate. Cu toate că ghidul nu menţionează o listă a datelor (de bază) care trebuie analizate, nu se fac recomandări cu privire la calendar, unităţi statistice/scară sau accesul privilegiat la sursele statistice. Din moment ce documentaţiile de urbanism analizează şi reglementează aspectele intraurbane, utilizarea statisticilor agregate la nivel de municipiu/localitate/comună nu satisface cerinţa de a informa deciziile şi regulamentele adresate subsecţiunilor aşezărilor respective. Într-adevăr, promovarea şi aplicarea unei mai mari precizii statistice depinde, de asemenea, de alte schimbări în ceea ce priveşte reglementarea infrastructurii statistice a României. Acest aspect trebuie

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

avut în vedere atunci când se doreşte îmbunătăţirea calităţii, fiabilităţii şi credibilităţii exerciţiilor de planificare.

- Metodologiile de urbanism pot şi trebuie să joace un rol important în ghidarea proceselor locale de urbanism către atingerea obiectivelor la nivel naţional. Documente similare elaborate în alte ţări pun accentul mai mult pe modul în care obiectivele şi priorităţile naţionale, precum şi principiile generale de urbanism, trebuie reflectate în procesele locale de urbanism. Exemple de astfel de aspecte includ: abordarea recomandată a urbanismului pentru a asigura vitalitatea centrelor oraşelor sau pentru a promova calitatea arhitecturală, politici şi reglementări de urbanism recomandate pentru a stimula competitivitatea oraşului şi pentru a susţine pieţele funciare şi imobiliare în beneficiul comunităţilor locale şi al economiei, abordare la nivel naţional şi acţiuni recomandate pentru atenuarea expansiunii haotice a oraşului etc. Astfel de orientări incluse într-o metodologie sunt prevăzute din start, sub formă de linii directoare pentru urbanism. Metodologia actuală cu privire la PUG ia în considerare această necesitate mai degrabă *post-factum*, la finalul procesului de urbanism, sub forma drepturilor de avizare deţinute de miniştrii de resort. Această abordare ar putea duce la ratarea obiectivului de a asigura alinierea cu politicile naţionale (de exemplu, există stimulente mai puţine pentru adaptarea în mod constant a unui document care a fost deja elaborat). În plus, aceasta poate duce la o risipă de resurse, precum şi la creşterea intervalul de timp şi a birocraţiei necesare pentru elaborarea proceselor de urbanism.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Anexa 4: Plan urbanistic zonal

1. Valabilitate

Valabilitatea PUZ este stipulată în deciziile de aprobare. În cazul PUZ-urilor, legea nu prevede un cadru temporar specific. Dacă autorităţile nu actualizează documentele de urbanism până la data expirării acestora, dreptul de a emite autorizaţii de construcţie este suspendat (Art. 62). Pe toată durata valabilităţii, monitorizarea implementării este responsabilitatea departamentelor specializate în planificare urbană din cadrul consiliilor judeţene, ale oraşelor sau comunelor, precum şi Inspectoratului de Stat în Construcţii.

2. Conţinut

PUZ conţine reglementări specifice referitoare la zona vizată, care se referă la aspecte ale străzilor, machete arhitecturale şi de urbanism, în funcţie de caracteristicile structurii urbane, utilizarea terenurilor, dezvoltarea infrastructurii edilitare, statutul juridic şi circulaţia terenurilor, protejarea monumentelor şi siturilor istorice, inclusiv a perimetrele de protecţie ale acestora.

Conform art. 47, elaborarea PUZ este obligatorii pentru următoarele:

- Zonele centrale ale localităţilor;
- Zonele antropice protejate şi monumentele istorice, facilităţile de agrement şi relaxare, parcurile industriale sau tehnologice;
- Ariile desemnate pentru hipermarketuri şi/sau parcuri comerciale;
- Zone de producţie;
- Parcuri culturale;
- Zone de dezvoltare pentru noi locaţii rezidenţiale;
- Infrastructura de transport;
- Zone în curs de restructurare sau regenerare urbană;
- Zone de coastă/zone de litoral protejate (până la 200 m în interiorul uscatului);
- Alte zone stabilite de autorităţile publice centrale sau locale, potrivit legii, care sunt omogene din punct de vedere funcţional sau morfologic sau suprafeţe mai mari de 10.000 m^2.

Multe dintre aceste categorii au fost introduse odată cu modificarea legii în anul 2011. Delimitarea zonelor pentru care elaborarea şi aprobarea unui PUZ sunt obligatorii este de obicei prevăzută în PUG. Regulamentul local de urbanism adiacent unui PUG poate desemna, de asemenea, domenii specifice care nu pot face obiectul niciunui PUZ şi PUD (plan urbanistic de detaliu), fiind astfel scutite de orice derogare impusă prin astfel de documente (art. 47).

PUZ reglementează aspecte precum: regimurile de construcţii, funcţionalităţi zonale, înălţimea maximă permisă, coeficientul de utilizare a terenului (CUT), cota de acoperire a terenului (CAT), coordonatele de poziţionare a construcţiilor în cadrul parcelei de teren (de exemplu, distanţa faţă de limitele frontală, posterioară şi faţă de limitele laterale), caracteristicile arhitecturale ale clădirilor, materialele de construcţie permise. Asemeni tuturor documentelor de urbanism, PUZ-urile sunt opozabile în justiţie după aprobare (Art. 49, par. 3). Sancţiunile impuse prin Legea 350/2001-2011 sunt aplicabile în cazul neconformării PUZ-urilor cu prevederile legale.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

3. Competenţe

Iniţierea procesului

Ca şi în cazul PUG, iniţiativa de a elabora/actualiza planurile urbanistice zonale aparţine comunităţilor locale, Guvernului sau altor părţi interesate, fie că este vorba de indivizi sau organizaţii. Drepturile Guvernului de a solicita modificări sau reînnoiri se aplică asupra PUZ şi cu scopul de a obţine o mai bună aliniere sau conformare cu *„prevederile guvernamentale privind programele sectoriale strategice"* sau cu *„interesele generale ale statului"* (Art. 20).

Avizare

Asemeni PUG, planul urbanistic zonal, împreună cu regulamentele locale de urbanism, trebuie să treacă printr-un proces de avizare tehnică înainte de aprobarea finală şi aplicarea de către administraţia locală de care aparţine.

Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice are dreptul de avizare a PUZ privind zonele centrale ale Bucureştiului şi ale altor oraşe cu statut de municipiu, dar şi în ceea ce priveşte alte zone funcţionale de interes din oraşele respective. Ministerul avizează, de asemenea, PUZ-uri care reglementează zone protejate care fac obiectul unor restricţii specifice. De asemenea, un PUZ poate extinde limitele specificate pentru unităţile administrativ-teritoriale.

Consiliile judeţene deţin, de asemenea, drepturi de avizare pentru toate categoriile de zone menţionate mai sus. În plus, consiliile judeţene avizează şi PUZ-uri care se referă la zonele centrale ale localităţilor, satelor sau altor zone funcţionale de interes ale respectivelor aşezări. Alte organizaţii centrale şi locale pot avea atribuţii de avizare pentru anumite categorii dintre cele menţionate mai sus.

Aprobare

Planurile urbanistice zonale şi regulamentele locale de urbanism aferente sunt aprobate de consiliile locale, după primirea avizelor favorabile din partea tuturor instituţiilor menţionate în secţiunea precedentă.

Finanţare

Planurile urbanistice zonale care privesc investiţiile de utilitate publică sau zonele protejate sunt finanţate din surse publice (bugete de stat sau bugetele locale). Alte planuri urbanistice zonale sunt finanţate de părţi interesate private (persoane fizice sau juridice), cu sprijin din partea autorităţilor publice locale (art. 54). Ministrul de resort poate susţine financiar, prin intermediul unor programe special create, elaborarea documentelor de amenajare teritorială şi urbanism, inclusiv a planurilor urbanistice zonale.

4. Participare publică

Prevederile legale cu privire la elementele de participare a publicului se aplică la fel pentru toate documentele de urbanism.

5. Ghid cu privire la metodologia de elaborare şi conţinutul-cadru al planului urbanistic zonal, inclusiv cele privitoare la zonele protejate

Reglementări relevante:

- Ordinul nr. 176/N/1999 pentru aprobarea reglementării tehnice „Ghid privind metodologia de elaborare şi conţinutul-cadrul al planului urbanistic zonal", indicativ GM-010-2000;

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

- Ordinul nr. 562/N/2003 pentru aprobarea reglementării tehnice „Ghid privind metodologia de elaborare şi conţinutul„cadrul al documentaţiei de urbanism pentru zonele protejate (PUZ)"

Emitent: Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice.

Prevederi principale:
PUZ este un document de planificare urbană cu caracter de reglementare. Este vizată o anumită zonă a localităţii şi se stipulează diferite reguli şi reglementări necesare pentru dezvoltarea sau conservarea zonei respective. Ghidul conţine mai multe prevederi comune cu privire la Legea 350/2001, cele mai recente fiind emise la un an după elaborarea şi aprobarea ghidului. Informaţii suplimentare din acest ghid includ o prezentare mai detaliată a procesului de elaborare. O parte a etapelor menţionate este redată mai jos: iniţierea proceselor, informarea populaţiei, contractarea unui furnizor de servicii de specialitate, alegerea surselor de documentare, efectuarea studiilor de fundamentare, consultarea publică, elaborarea reprezentărilor vizuale, acordarea avizelor şi aprobărilor. Procesul, precum şi structura documentului şi temele propuse sunt în mare parte similare cu cazul PUG-urilor, cu menţiunea că scara teritorială este mai mică.

Setul de documente care rezultă din procesul descris mai sus cuprinde:
- Studii de fundamentare
- PUZ: conţine un memoriu scris (pe baza concluziilor studiilor de fundamentare), norme de urbanism locale şi reprezentări vizuale cu privire la aspectele sugerate
- PUZ preliminar (cu o perioadă de valabilitate de până la 3 ani)
- Documente necesare pentru procesele de avizare şi aprobare.

Agenţiile centrale de avizare includ: Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice, Ministerul Transporturilor, Ministerul Sănătăţii, Ministerul Culturii, precum şi alte instituţii centrale, în funcţie de specificul zonei vizate.

Agenţiile locale de avizare includ: Consiliul judeţean, administratorii reţelelor de distribuţie de utilităţi, inclusiv: apă şi canalizare, energie, telecomunicaţii, reţele de gaze naturale/pentru încălzire, oficiul judeţean pentru protecţia mediului, oficiul judeţean pentru sănătate publică, administraţia pompierilor, protecţie civilă, oficii judeţene pentru patrimoniul istoric şi cultural, oficiul judeţean de cadastru, geodezie şi cartografie, precum şi alte instituţii cu activitate în domeniul educaţiei, sănătăţii, culturii, sportului, traficului, pădurilor etc.

Într-adevăr, zonele acoperite de un PUZ sunt foarte eterogene. Prin urmare, ghidul păstrează un ton general şi oferă detalii cu privire la procesul, structura şi componentele standard ale documentaţiei.

În combinaţie la acest ghid, metodologia cadru pentru PUZ în ceea ce priveşte zonele protejate este un ghid mai recent care a fost emis după ce au fost adoptate mai multe reglementări importante în ceea ce priveşte amenajarea teritoriului şi patrimoniul (de exemplu, Legea 350/2001, Legea 422/2001, Legea 5/2000 privind Planul de amenajare a teritoriului naţional, cu privire la ariile protejate etc.).

Acest lucru, combinat cu un subiect de reglementare mai specific, fac ca formatul ghidului şi abordarea acestuia să fie destul de diferite faţă de celelalte trei metodologii

BCU "IOAN LUPAŞ" UNIVERSITY LIBRARY

generale sau faţă de PUG, PUZ şi PUD. Un set mai consistent de standarde şi recomandări tehnice este furnizat atât în ceea ce priveşte cerinţele referitoare la forma conţinutului, cât şi în ceea ce priveşte cerinţele referitoare la structură. De asemenea, mai important, sunt stabilite linii directoare mai specifice în ceea ce priveşte obiectivele planului şi interconectarea acestuia cu alte documente de urbanism, adăugând în mod constant informaţii la cele incluse în Legea 350/2001 şi asigurând o mai bună corelare cu alte reglementări relevante.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Anexa 5: Plan urbanistic de detaliu

1. Valabilitate

Valabilitatea PUD este stipulată în deciziile de aprobare şi, la fel ca în cazul PUZ, legea nu specifică un cadru temporal. Pe toată durata valabilităţii, monitorizarea conformităţii cu reglementările referitoare la PUD este responsabilitatea departamentelor specializate în urbanism din cadrul consiliilor judeţene, ale oraşelor sau comunelor, precum şi Inspectoratului de Stat în Construcţii.

2. Conţinut

PUD se bazează pe studii de specialitate şi prevede aspecte, cum ar fi distanţele faţă de limitele laterale, frontale şi posterioare ale parcelei, accesul autoturismelor şi pietonilor, datele volumetrice ale elementelor de arhitectură, ocuparea terenului (art. 48). Conţinutul acestuia se bazează pe o metodologie de ghidare aprobată prin ordin ministerial în anul 2000 (detalii pot fi găsite în secţiunea legată de metodologie).

3. Competenţe

Iniţierea procesului

Planurile urbanistice de detaliu pot fi iniţiate de administraţiile publice, precum şi de persoane sau organizaţii interesate, pe baza unui certificat de urbanism şi, dacă este cazul, acestea presupun o notă oportunitate (Art. 50).

Avizare

Drepturile de avizare privind planurile urbanistice de detaliu diferă dacă clădirile vizate sunt listate sau nu. PUD-urile care vizează monumente istorice trebuie să fie aprobate de consiliile judeţene, Ministerul Culturii, precum şi de alte instituţii centrale şi teritoriale interesate. Drepturile de avizare legate de toate celelalte locaţii sunt deţinute de instituţii teritoriale, neexistând nicio referire specifică în lege.

Aprobare

Planurile urbanistice de detaliu sunt aprobate de consiliile locale, în cazul tuturor locaţiilor de construcţii, inclusiv al celor incluse în lista monumentelor istorice.

Finanţare

Planurile urbanistice de detaliu care privesc investiţiile de utilitate publică sau zonele protejate sunt finanţate din surse publice (bugete de stat sau bugetele locale). Alte planuri urbanistice de detaliu sunt finanţate de părţi interesate private (persoane fizice sau juridice), cu sprijin din partea autorităţilor publice locale (art. 54).

Ca şi în cazul celorlaltor documente de planificare, administraţia locală deţine responsabilitatea totală cu privire la conţinutul documentaţiei de urbanism şi este autorizată să asigure şi să monitorizeze implementare acestei documentaţii.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

4. Participare publică

Prevederile legale cu privire la elementele de participare a publicului se aplică la fel pentru toate documentele de urbanism.

5. Ghid cu privire la metodologia de elaborare şi conţinutul-cadru al planului urbanistic de detaliu

Reglementări relevante:

Ordinul nr. 37/N/2000 pentru aprobarea reglementării tehnice „Ghid privind metodologia de elaborare şi conţinutul-cadrul al planului urbanistic de detaliu", indicativ GM 009-2000;

Emitent: Ministerul Lucrărilor Publice şi Amenajării Teritoriului

Prevederi principale:

Metodologia cu privire la PUD face parte din acelaşi set de ghiduri ca şi pentru PUG şi PUZ, având o abordare şi o structură similare. Bazându-se pe cadrul legislativ şi de reglementare din anii '90, prevederile acestei metodologii nu pot fi considerate ca detaliind legea generală privind amenajarea teritoriului şi urbanismul, pe care o precedă. Cu toate acestea, prevederile nu sunt nici în contradicţie, deoarece ghidul păstrează o abordare destul de generală şi strict tehnică.

Metodologia descrie procesul de elaborare a PUD, similar cazurilor PUG şi PUZ, dar se raportează la o scară teritorială mult mai mică. Se fac recomandări în ceea ce priveşte structura, cerinţele generale de conţinut minim, indicatorii standard şi reprezentările vizuale care trebuie incluse. De asemenea, se face referire la organele de avizare, care includ, ca şi în cazul PUG şi PUZ, o gamă destul de largă de administraţii centrale şi locale.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Anexa 6: Instrumente de amenajare a teritoriului în România

Nivel teritorial	Denumirea planului	Caracter	Jurisdicţie	Valabilitate (ani)	Conţinut/Obiective	Aprobat de	Coordonare cu alte planuri		Linii directoare existente	Observaţii
							niveluri superioare	niveluri inferioare		
Naţional	Plan de amenajare a teritoriului naţional (PATN)	strategic	România	10-15	Sinteză a programelor strategice sectoriale. Secţiuni specializate: reţea de transport, apă, zone protejate, zone naturale de risc, turism, dezvoltare rurală, reţea de aşezări	Parlament	Documente UE	obligatoriu pentru planurile spaţiale	nu	secţiune specializată suplimentară a planului aprobat prin lege
Judeţ	Plan de amenajare a teritoriului judeţului (PATJ)	strategic	judeţ	5-10	Forma în spaţiu a programelor de dezvoltare socio-economică	Consiliu judeţean	în corelare cu PATN şi PATZ, precum şi cu programele sectoriale ale guvernului	obligatoriu pentru planurile de amenajări teritoriale/planurile de utilizare a terenurilor	nu	în coordonare cu alte programe de dezvoltare
	Plan de amenajare a teritoriului zonal	strategic	diverse unităţi administrative (judeţe)	-	soluţii pentru anumite probleme din cadrul regiunilor	Consilii judeţene	nespecificat	nespecificat	nu	planuri orientate către proiecte niciun organism administrativ
	Plan de amenajare a teritoriului interjudeţean	strategic	judeţ	-	soluţii pentru anumite probleme din cadrul anumitor zone	Consilii judeţene	nespecificat	nespecificat	nu	
	Plan de amenajare a teritoriului interurban	strategic	oraşe, comune	-	soluţii pentru anumite probleme din cadrul anumitor zone	Consiliu judeţean	nespecificat	nespecificat	nu	
	Plan de amenajare a teritoriului metropolitan	strategic	judeţ oraşe, comune	-	soluţii pentru anumite probleme din cadrul anumitor zone	Consilii judeţene	nespecificat	nespecificat	nu	
Local oraş/ comună	Plan urbanistic general şi controlul zonării (PUG)	strategic, normativ	oraşe, comune	10	diagnostic prospectiv, strategie de amenajare teritorială, controlul zonării locale, plan de acţiune pentru programele de investiţii publice	Consiliu judeţean	nespecificat	obligatoriu pentru PUZ şi PUD	GP03 /1999 HG.525 /1996	reglementare pe termen scurt
	Plan urbanistic zonal şi controlul zonării (PUZ)	normativ	oraşe, comune	-	coordonarea integrată a zonelor complexe cu dinamici urbane puternice	Consiliu judeţean	Plan urbanistic general	Plan urbanistic de detaliu	GM-010 /2000 526/2003	
	Plan urbanistic de detaliu (PUD)	normativ	oraşe, comune	-	-	Consiliu judeţean	Plan urbanistic zonal	-	da	Consilii locale de sector (cazul Bucureştiului)

Anexa 7. Sisteme de amenajare a teritoriului în alte state UE

Polonia: Acţiuni de sporire a încrederii în sistemul de planificare

470. Cazul Poloniei relevă o serie de erori grave ale sistemelor de planificare în vigoare din anul 1995, similare în mare parte celor întâlnite în prezent în România. ISOCARP[39] menţionează o lipsă generală de încredere în sistemul deplanificare, o imagine negativă a întregului domeniu al amenajării teritoriale, putere statutară redusă a sistemului deplanificare, instituţii de planificare fără autoritate şi discrepanţe şi lacune în legeaplanificării. Din punct de vedere instituţional, raportul semnalează o lipsă de măsuri de consolidare a mecanismelor instituţionale şi de coordonare în ceea ce priveşte dezvoltarea durabilă la nivel local.

471. Există şi alte exemple, cum ar fi cele ale Republicii Cehe şi Ungariei, unde prima fază de planificare a fost încrederea în puterea legii. În această fază, documentele privind planificarea caută soluţii acceptabile pentru interesele private şi publice specifice, coordonate fiind de alte legi şi alte birouri responsabile. Cu toate acestea, această procedură s-a finalizat prin obţinerea unei diferenţe considerabile între legislaţia privind planificareaşi dezvoltarea reală.

472. O altă similitudine remarcată, din punct de vedere al părţilor interesate cu drepturi de planificare, este cea a rolului încredinţat guvernelor locale. De fapt, acest lucru este vizibil în toate fostele ţări socialiste, unde autorităţile locale au puterea şi autoritatea de administra planurile locale. Pe măsură disparităţile regionale au crescut, la fel cum s-a întâmplat şi cu scara de dezvoltare a proiectelor, puterea guvernelor regionale/judeţene a fost cea care a cunoscut o creştere, inclusiv autoritatea acestora în ceea ce priveşte planificarea la nivel regional.

Olanda: planificare bazată pe viziune şi consens

473. Olanda este percepută în mod tradiţional ca o ţară cu o vasta experienţă în domeniulplanificării, gestionării uscatului şi apei, din raţiuni naturale şi istorice. Olandezii şi-au construit ţara pe baza unei viziuni bune de planificare şi a unui proces de negociere eficient. Legile privind planificarea sunt adaptate în funcţie de obiectivele principale ale strategiei de dezvoltare a ţării: consolidarea poziţiei competitive pe plan internaţional. Acest lucru necesită o politică modernă referitoare la teren, noi mecanisme de cooperare naţionale şi regionale, precum şi evoluţii regionale complexe, cu un rol important deţinut de Agenţia Naţională pentru Dezvoltare Publică. Agenţia reprezintă un centru de expertiză şi dispune de instrumentele necesare pentru a concilia conflictele de interese.

Franţa: Sistem centralizat, în parteneriat cu comunităţile locale, prin intermediul planificării

474. Franţa este unul dintre cele mai vechi state din Europa, fiind organizată într-un sistem foarte eficient de administrare bazat pe reprezentanţii locali ai statului („préfets"). Începând cu 1982, guvernul central a transferat mai multe competenţe

[39] Ryser, Judith, Franchini. Tersa, editori. 2008. *International Manual of Planning Practice*, ISOCARP.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

către autorităţile locale, în special în ceea ce priveşte planificarea urbană şi regională.[40] Ca şi alte ţări din UE (de exemplu, Germania, Olanda), nivelul de planificare cuprinde şi nivelul UE, acest document fiind parte a procedurii deplanificare. În cazul României, conţinutul planului regional poate fi relevant. Planul are rol strategic şi cuprinde 3 documente:

- un raport care evidenţiază analiza necesităţilor privitoare la mediu şi la dezvoltare;
- un proiect de planificare şi dezvoltare durabilă, care exprimă obiectivele strategice identificate de politicieni;
- un document de orientare care specifică modul în care va fi implementat planul.

475. **Cu toate acestea, complexitatea unui sistem de competenţe de planificare şi dezvoltare care cuprinde multe niveluri de autorităţi (precum şi multe tipuri de planuri) creşte riscul juridic al activităţii deplanificare.** Din acest motiv, planificatorii urbani au pregătire şi în domeniul juridic, pentru a se putea proteja în faţa legii.

Spania: Rafinarea continuă a sistemului de amenajare a teritoriului, cu scopul de a răspunde provocărilor

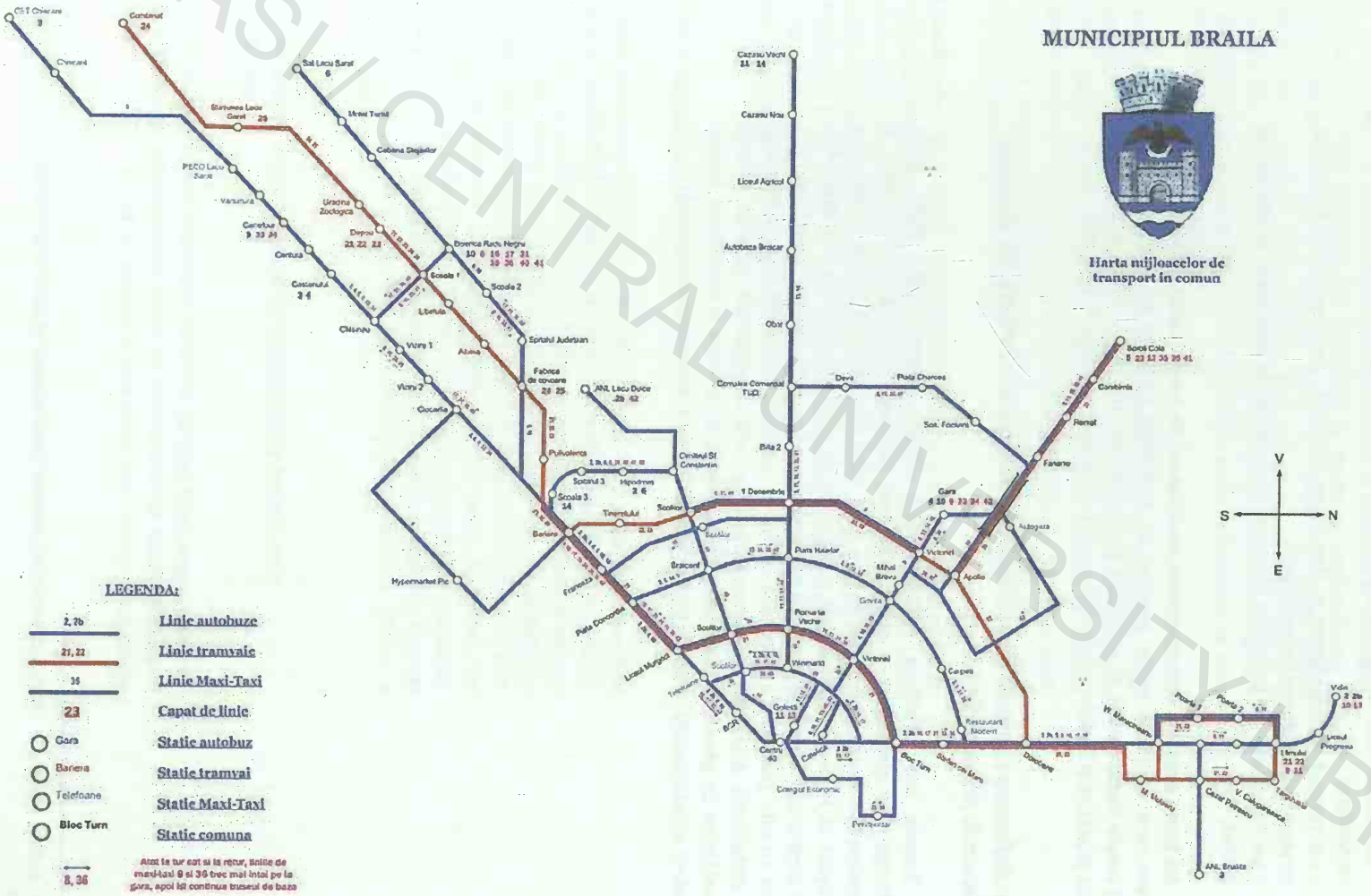
476. **Spania are structura administrativă relativ fragmentată, astfel încât competenţele de amenajare a teritoriului sunt atribuite în principal regiunilor şi municipalităţilor.** Procesul de reformare a avut rolul de a îmbunătăţi un sistem care indică faptul că reglementările legale şi planurile de nivel superior nu au putut oferi răspuns pentru schimbările economice şi sociale şi au fost greu de urmat, implementat şi corelat cu alte planuri. Ca urmare a reformei, regiunile aplică diferite metodologii pentru elaborarea planurilor de amenajare a teritoriului regionale, oferind direcţii municipalităţilor cu privire la elaborarea planurilor de amenajare a teritoriului. Marea majoritate a municipalităţilor au un plan urbanistic general aprobat şi funcţional.

[40] Ryser, Judith, Franchini. Tersa, editori. 2008. *International Manual of Planning Practice*, ISOCARP.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

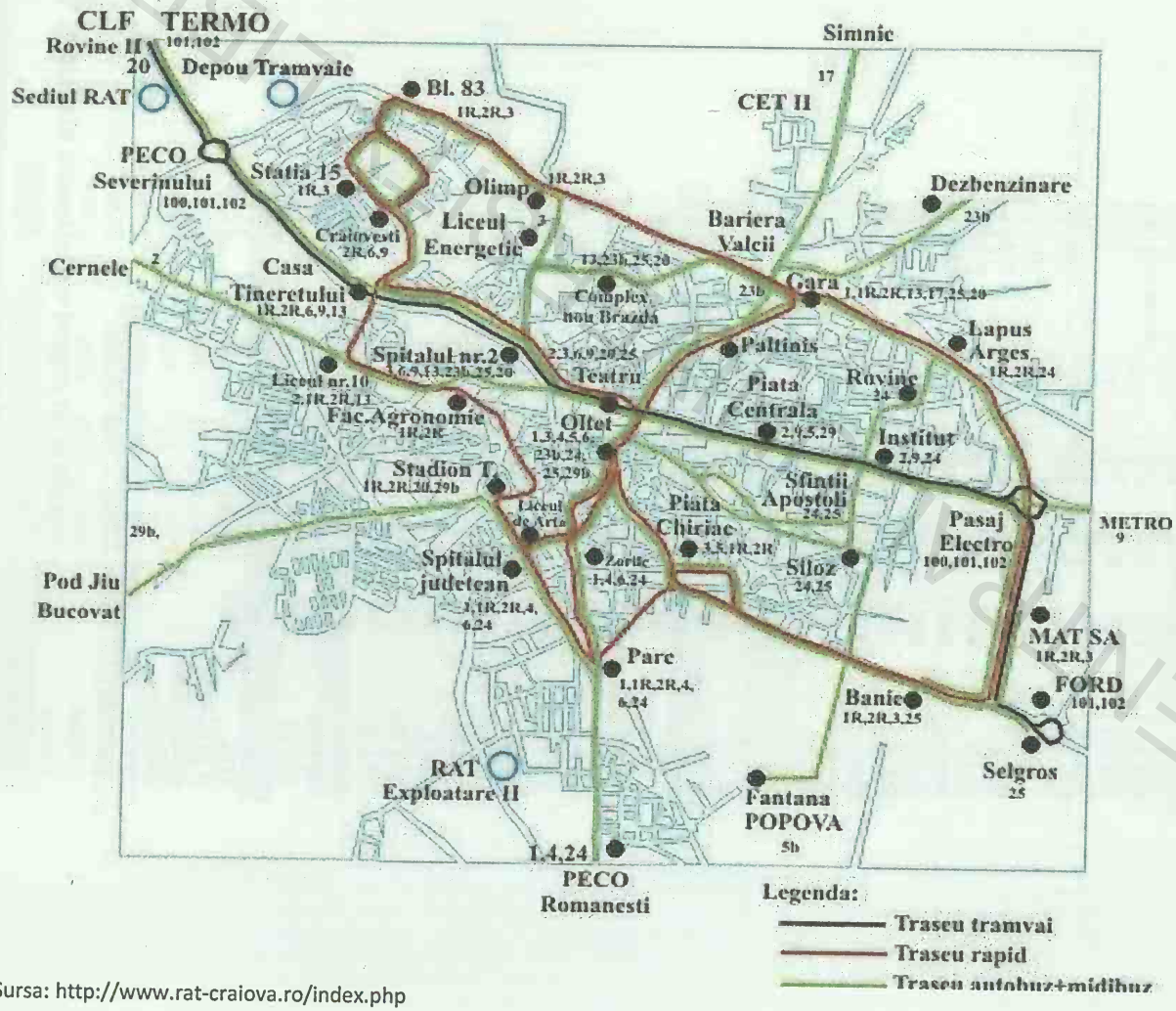
BCU IASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Anexa 8. Harta transportului public în Brăila



Sursa: http://harti.tramclub.org/braila.jpg

Anexa 9. Harta transportului public în Craiova



Sursa: http://www.rat-craiova.ro/index.php

Anexa 10. Suprafaţa construită a polilor de creştere

Suprafaţă construită (hectare)				
UAT	1992	2002	2012	Schimbare procentuală între 1992 şi 2012
BRAŞOV				
Bod	254	264	298	17,46%
Braşov	**3.511**	**3.928**	**4.360**	**24,16%**
Codlea	526	530	568	7,97%
Cristian	216	227	294	36,19%
Ghimbav	144	152	212	46,59%
Halchiu	213	213	232	8,91%
Hărman	328	357	438	33,56%
Predeal	220	234	247	12,16%
Prejmer	597	613	633	6,01%
Râşnov	405	425	438	8,02%
Săcele	597	637	708	18,72%
Sânpetru	221	237	330	49,48%
Tărlungeni	475	507	557	17,26%
Vulcan	144	146	150	4,62%
CLUJ-NAPOCA				
Aiton	202	232	217	7,17%
Apahida	720	766	945	31,25%
Baciu	440	445	471	7,05%
Bonţida	377	382	384	1,79%
Borşa	232	232	232	0,00%
Căianu	327	327	327	0,00%
Chinteni	366	379	395	7,97%
Ciurila	183	188	199	8,94%
Cluj-Napoca	**4.295**	**4.410**	**5.346**	**24,48%**
Cojocna	507	513	513	1,11%
Feleacu	528	536	568	7,53%
Floreşti	345	462	807	134,04%
Gârbău	264	264	264	0,00%
Gilău	511	543	613	19,85%
Jucu	471	508	571	21,25%
Petreştii de Jos	213	213	216	1,71%
Tureni	274	275	297	8,58%
Vultureni	190	190	190	0,00%
CONSTANŢA				
Agigea	596	602	632	6,10%
Basarabi	398	417	417	4,85%
Constanţa	**4.258**	**4.382**	**4.566**	**7,22%**
Corbu	538	538	564	4,77%
Cumpăna	592	611	726	22,61%
Eforie	504	518	547	8,33%
Lumina	599	627	683	14,14%
Mihail Kogălniceanu	628	640	692	10,17%
Năvodari	1.088	1.201	1.268	16,49%
Ovidiu	366	431	517	41,29%
Poarta Alba	311	313	335	7,54%
Techirghiol	292	293	325	11,47%
Tuzla	300	302	339	13,02%
Valu Lui Traian	548	557	615	12,15%

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

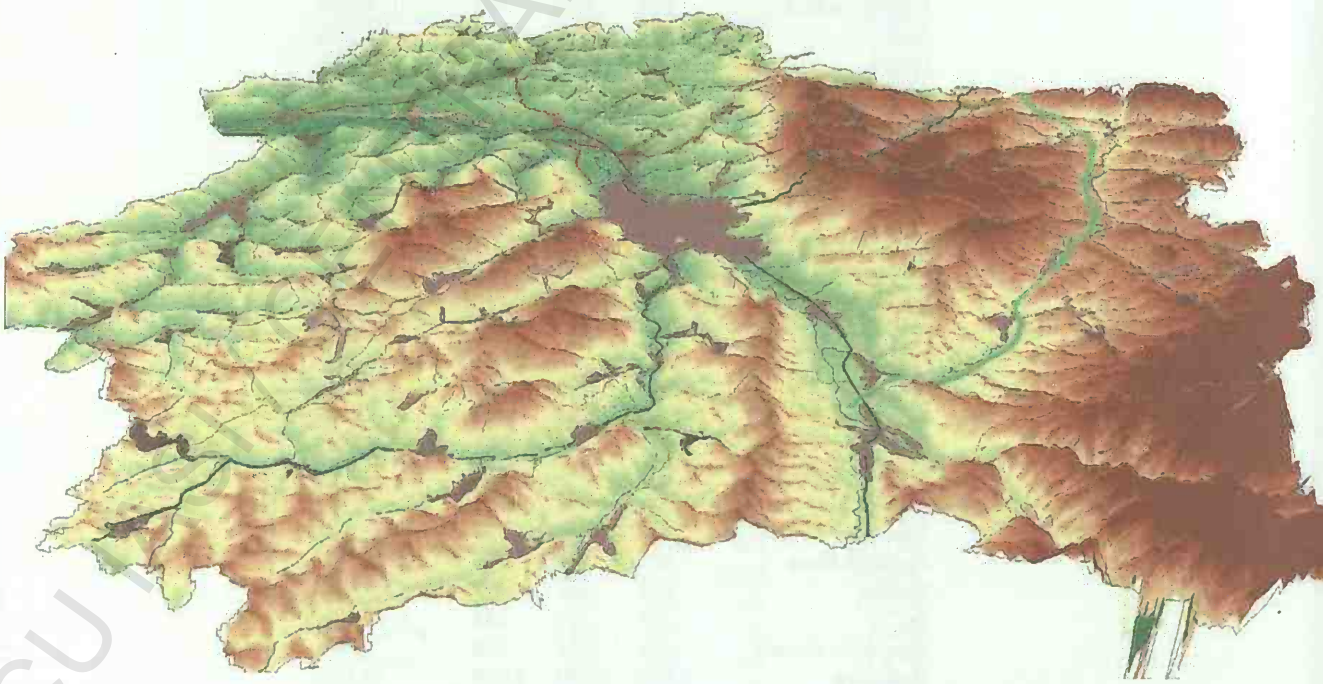
CRAIOVA				
Breasta	204	243	251	23,22%
Craiova	**4.045**	**4.628**	**5.152**	**27,39%**
Gherceşti	271	271	277	2,06%
Mischii	259	259	264	2,11%
Murgaşi	343	344	347	1,24%
Pieleşti	271	331	450	66,19%
Pleşoi	202	202	208	2,87%
Predeşti	182	182	182	0,00%
Şimnicu de Sus	470	494	508	8,08%
Teasc	250	250	275	9,82%
IAŞI				
Aroneanu	278	284	287	3,11%
Bârnova	482	522	569	18,03%
Ciurea	771	850	888	15,17%
Holboca	645	671	696	7,81%
Iaşi	**3.596**	**3.966**	**4.224**	**17,49%**
Leţcani	418	420	474	13,37%
Miroslava	635	919	993	56,37%
Popricani	658	751	777	18,05%
Rediu	329	381	401	22,02%
Schitu Duca	540	568	570	5,65%
Tomeşti	449	481	506	12,67%
Ungheni	294	303	313	6,12%
Valea Lupului	95	105	167	75,55%
Victoria	443	443	443	0.00%
PLOIEŞTI				
Ariceştii Rahtivani	414	434	583	40,89%
Băicoi	957	966	1030	7,62%
Bărcăneşti	472	474	504	6,78%
Berceni	346	348	387	11,83%
Blejoi	383	437	524	36,70%
Boldeşti-Scăeni	673	677	714	6,21%
Brazi	830	835	859	3,49%
Bucov	459	484	533	16,08%
Dumbrăveşti	317	334	343	8,21%
Pauleşti	375	409	465	23,81%
Ploieşti	**3.039**	**3.120**	**3.238**	**6,55%**
Plopeni	141	141	152	7,66%
Târgşoru Vechi	397	437	690	73,72%
Valea Calugărească	569	583	606	6,45%
TIMIŞOARA				
Becicherecu Mic	245	248	255	4,12%
Dudeştii Noi	205	205	209	2,04%
Dumbrăviţa	266	282	633	137,88%
Ghiroda	454	470	560	23,36%
Giarmata	410	420	442	7,87%
Giroc	411	478	552	34,15%
Moşniţa Nouă	469	490	720	53,39%
Ortişoara	576	585	607	5,43%
Pischia	348	348	354	1,85%
Remetea Mare	467	479	503	7,76%
Săcălaz	652	660	750	15,02%
Şag	208	212	238	14,49%
Sânmihaiu Român	504	518	538	6,76%
Timişoara	**4.920**	**5.130**	**5.568**	**13,17%**

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY
B.C.U. „M. EMINESCU" IAŞI

Anexa 11. Topografia polilor de creştere

Braşov

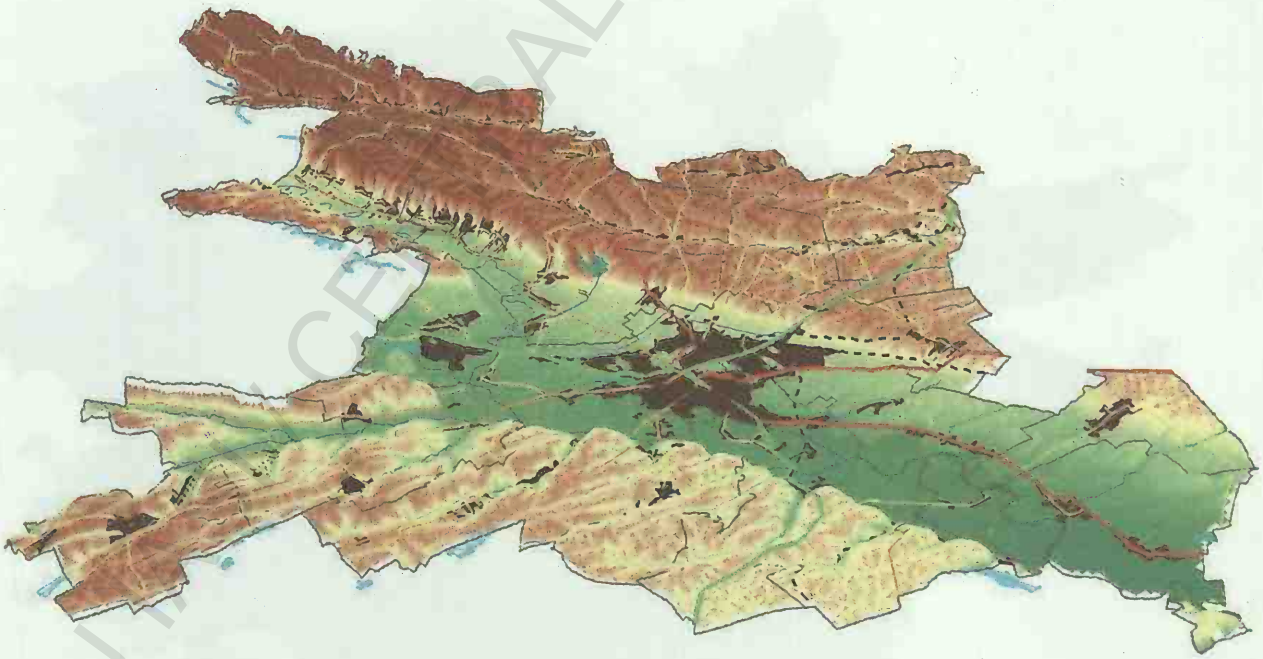
Cluj-Napoca



BCU

Constanţa

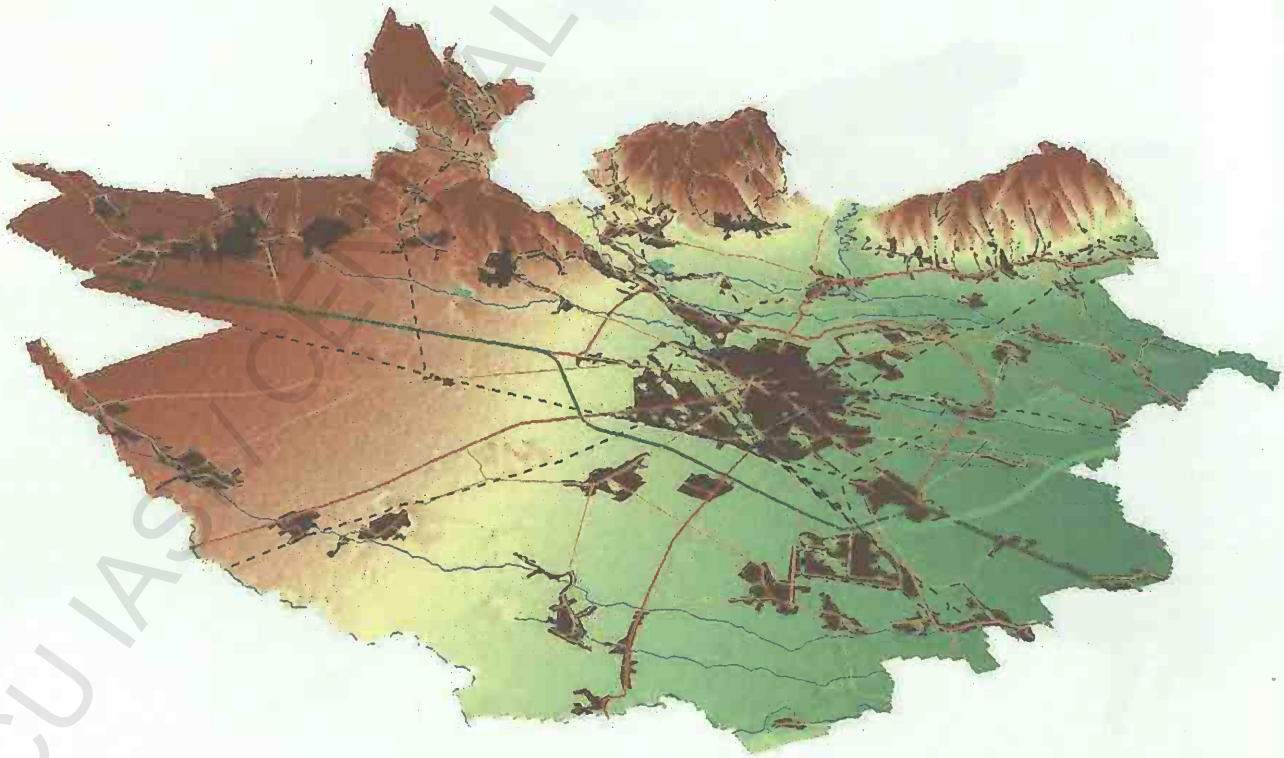
Craiova



BCU "I.C. BRĂTIANU" CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

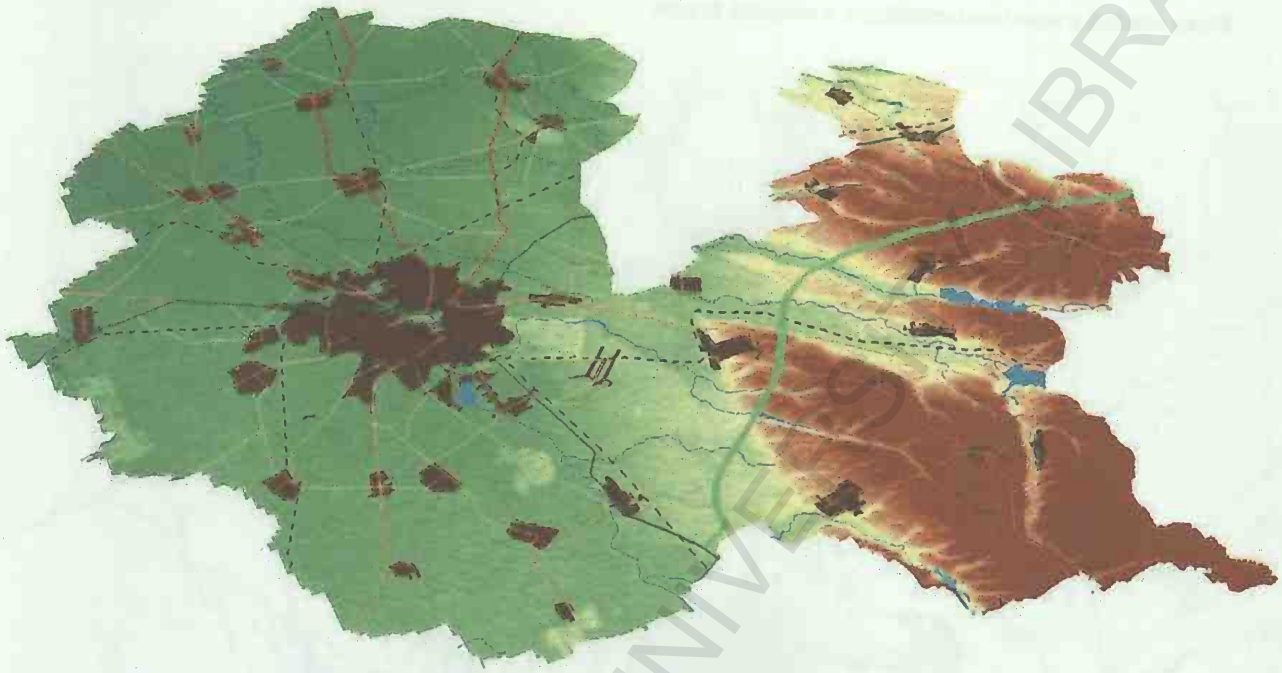
Iaşi

Ploieşti

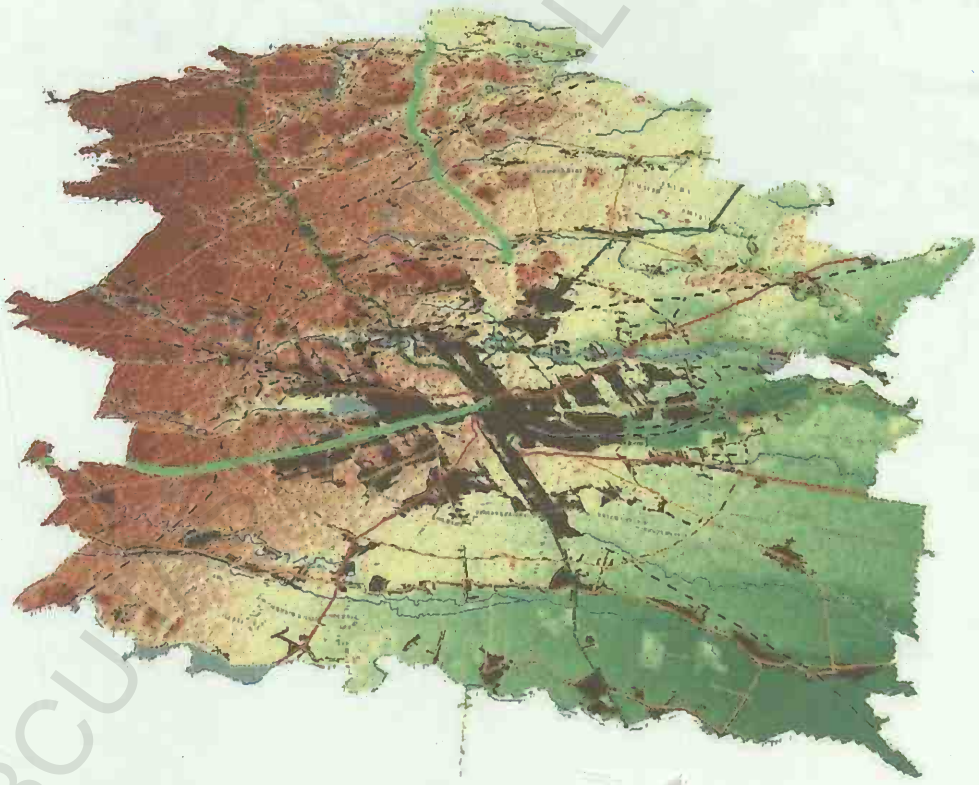


BCU IAŞI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Timişoara



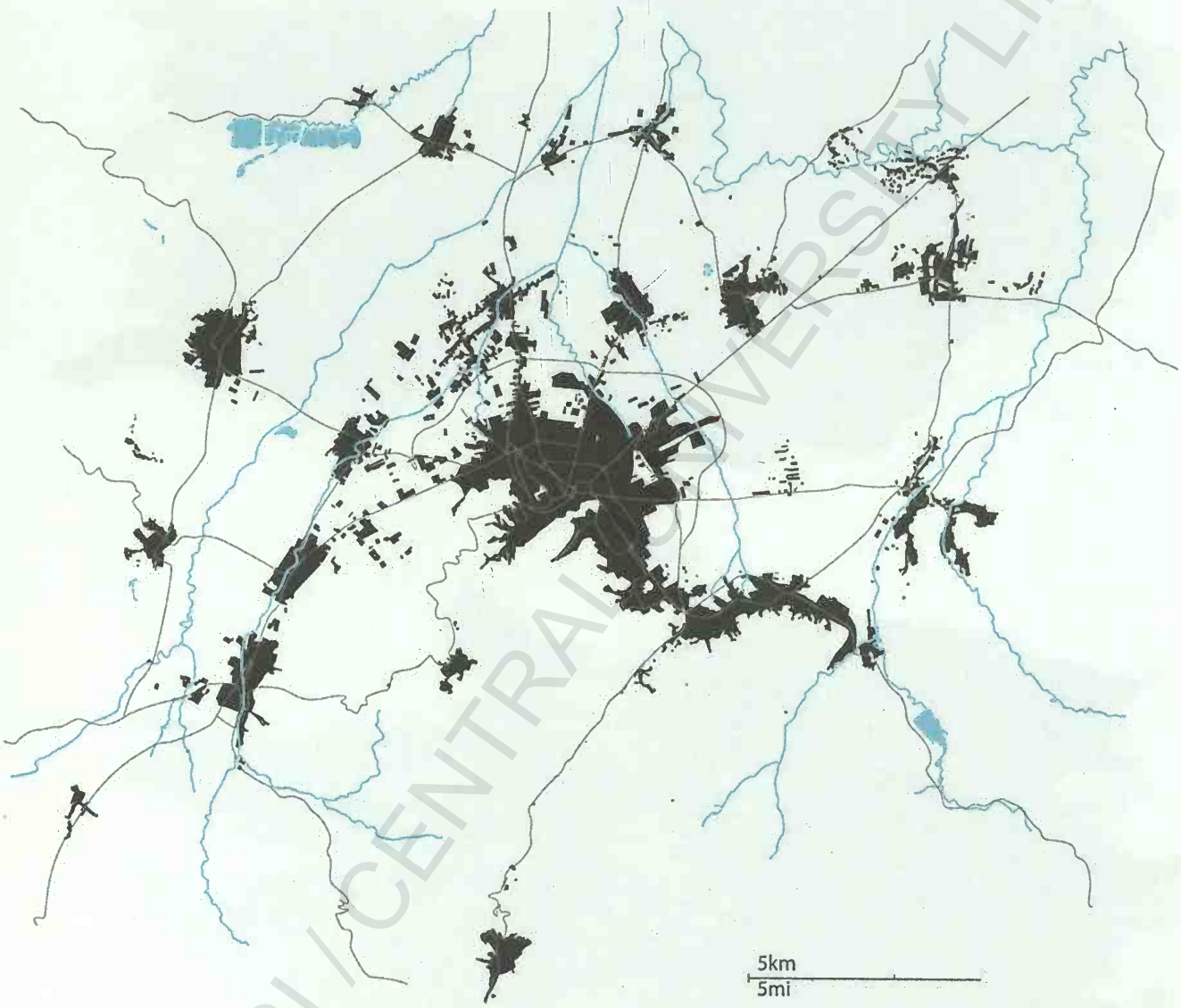
Bucureşti



BCU LIBRARY

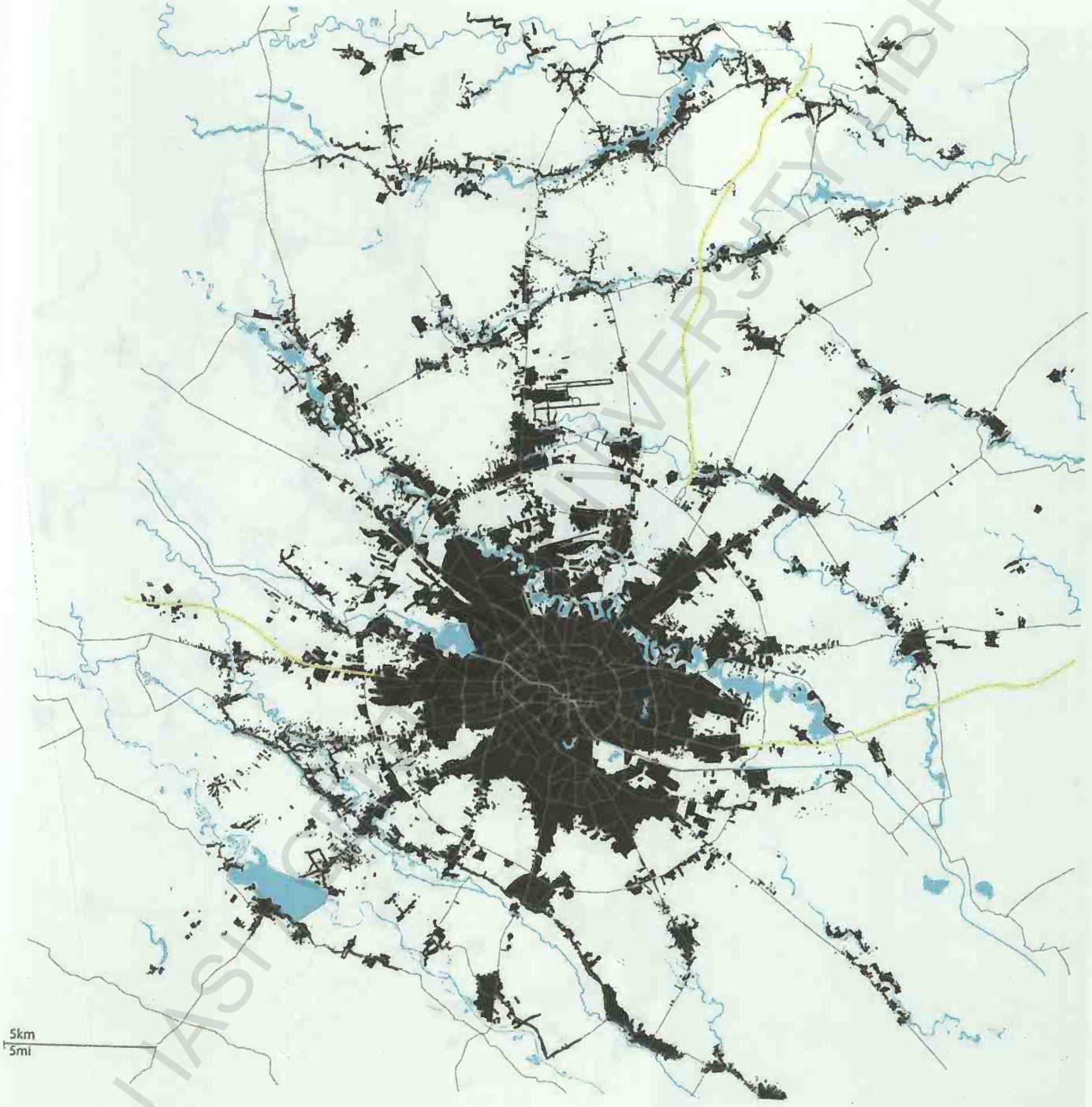
Anexa 12. Masa urbană a polilor de creştere

Masa urbană a zonei metropolitane a oraşului Braşov



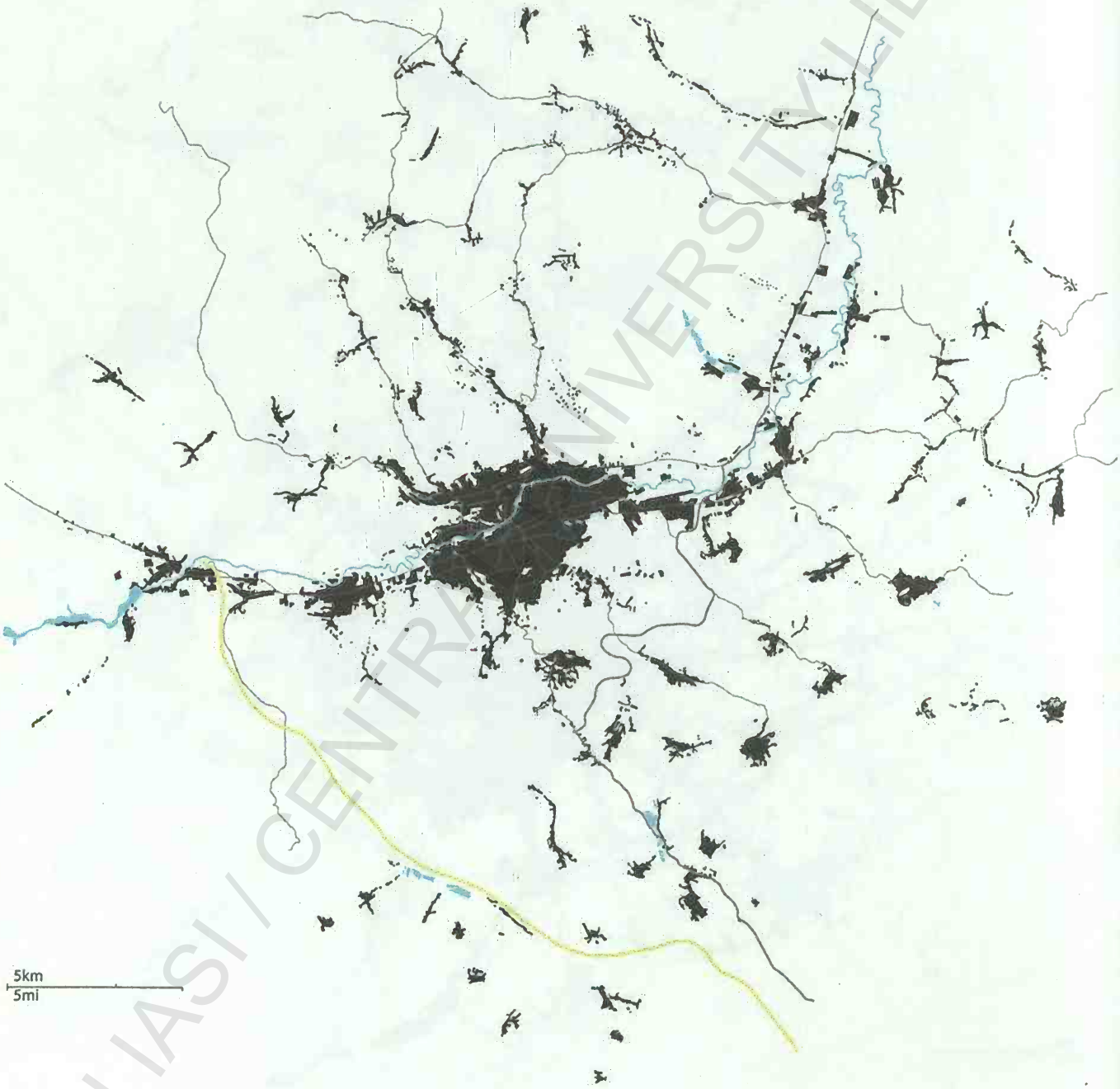
BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Masa urbană a zonei Bucureşti-Ilfov



BCU IAŞI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Masa urbană a zonei metropolitane a oraşului Cluj

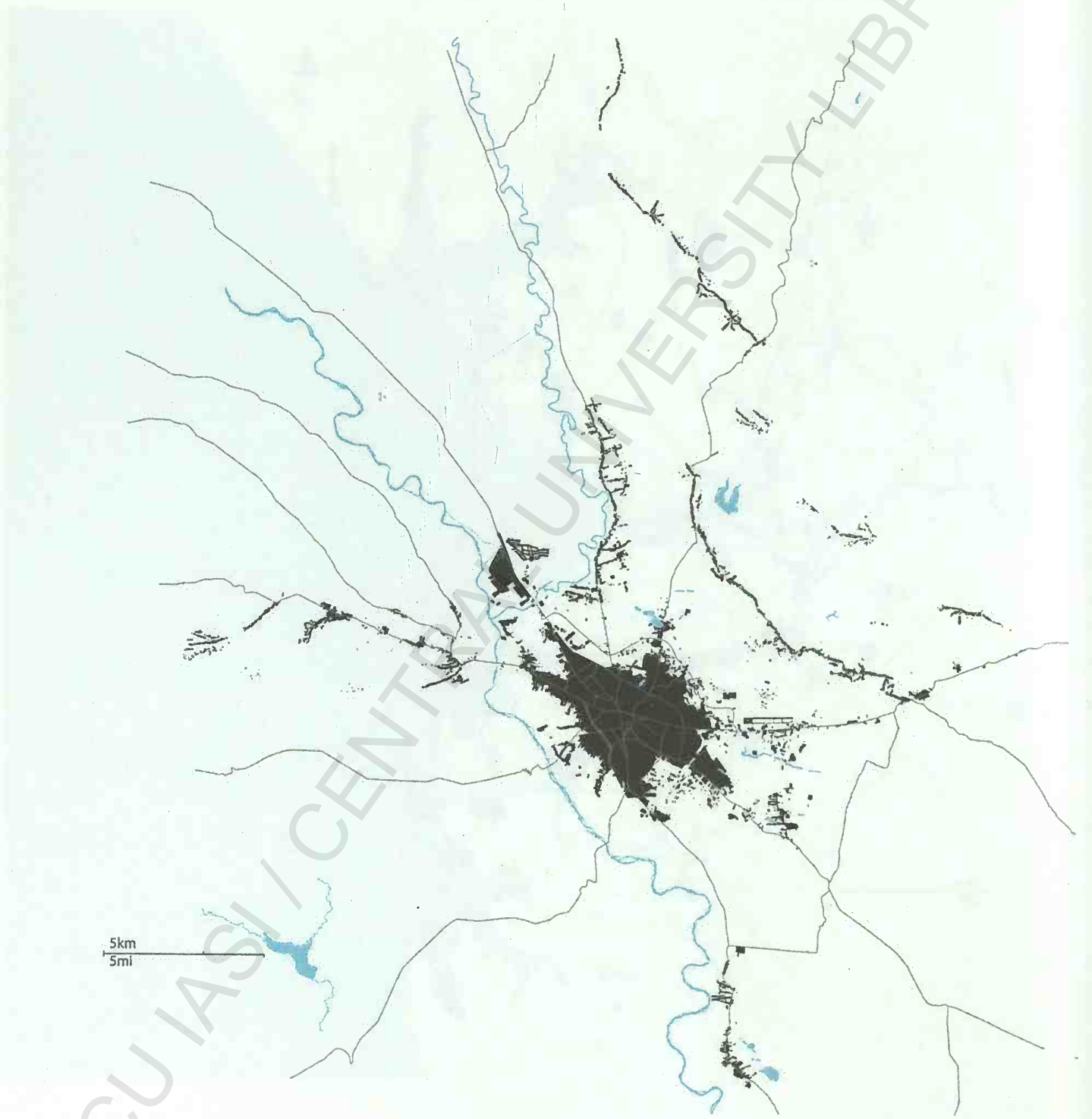


BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Masa urbană a zonei metropolitane a oraşului Constanţa

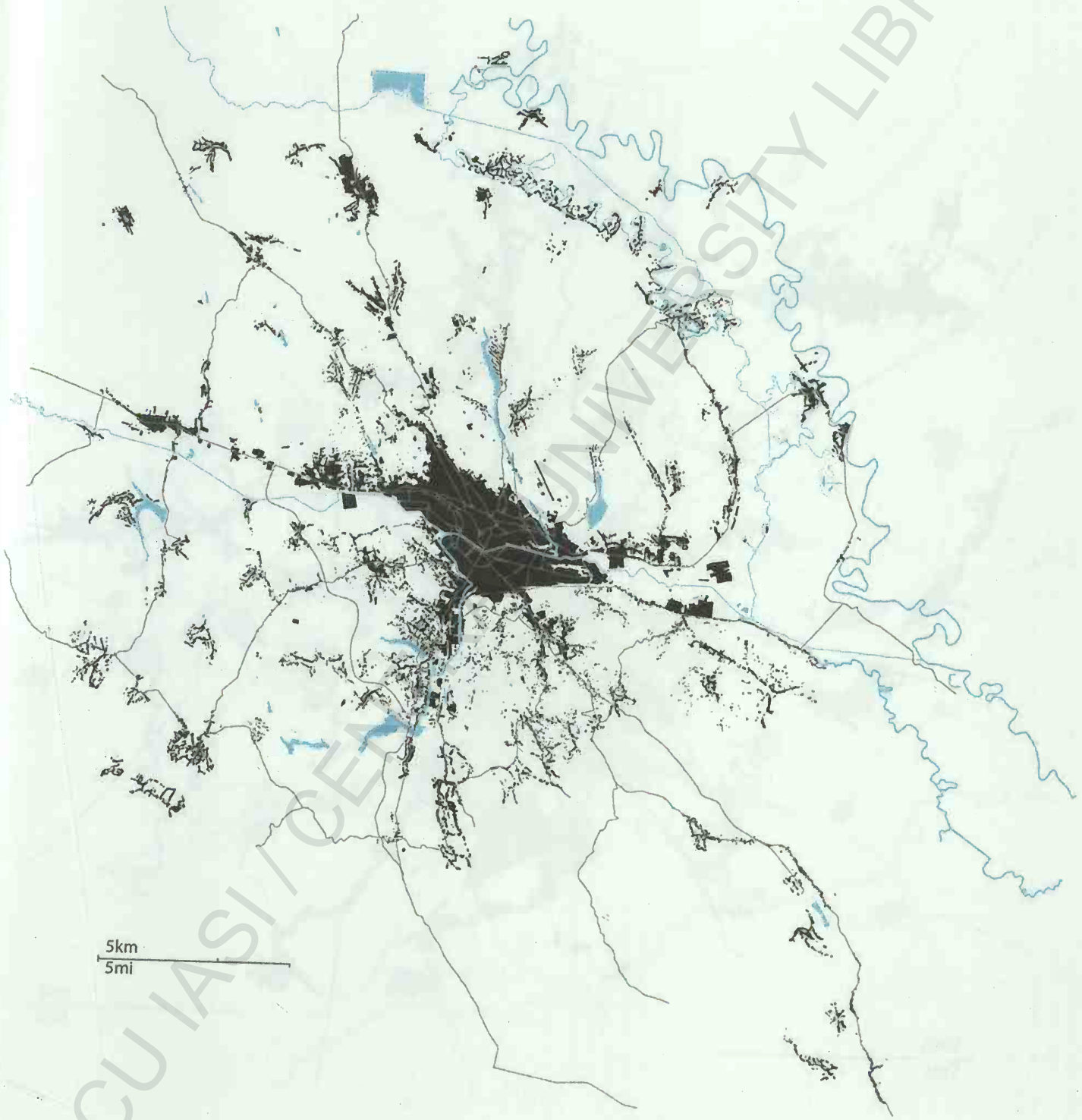
BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Masa urbană a zonei metropolitane a oraşului Craiova



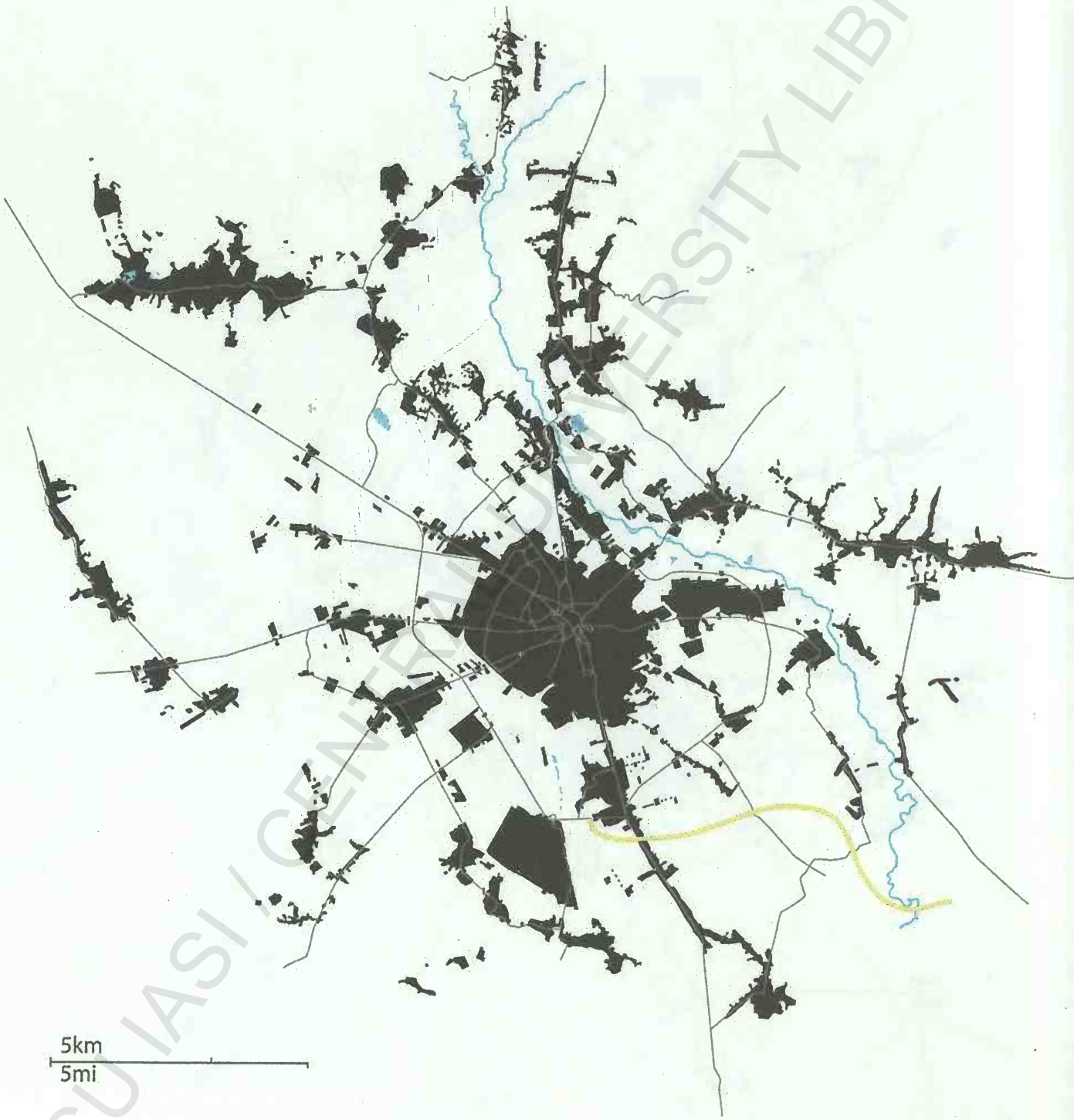
BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Masa urbană a zonei metropolitane a oraşului Iaşi



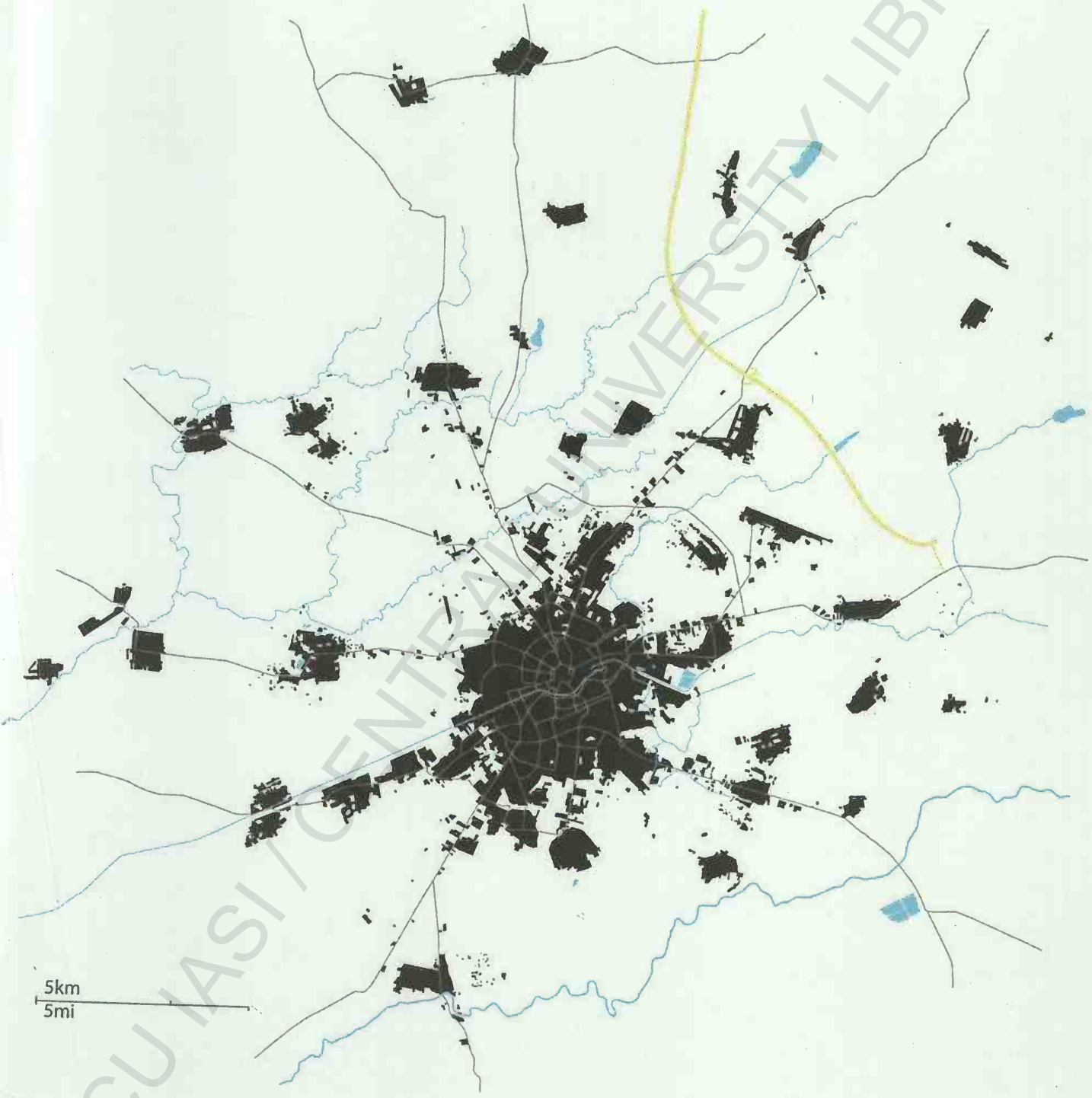
BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Masa urbană a zonei metropolitane a oraşului Ploieşti



BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Masa urbană a zonei metropolitane a oraşului Timişoara



BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Acest raport este un argument pentru organizarea unui sistem de planificare spațială optimizat în România. Ideea de bază este aceea că un sistem de planificare spațială eficient poate conduce la obținerea de rezultate superioare din punct de vedere economic, social şi ecologic. Pe deasupra, raportul argumenteză ideea conform căreia planificarea spaţială trebuie să joace un rol strategic în dezvoltare.

Pe măsură ce o ţară se dezvoltă, planificarea devine din ce în ce mai importantă. O dezvoltare dinamică presupune luare a tot mai multor decizii, decizii care trebuie coordonate și corelate. Pe măsură ce economia unei ţări se consolidează, capacitatea de planificare trebuie dezvoltată, iar procesul de luare a deciziilor trebuie eficientizat la toate nivelurile administrative.

Prezentul raport are ca scop să furnizeze recomandări pentru: 1) corelarea şi armonizarea diferitelor tipuri de planuri; 2) simplificarea cadrului de planificare din România; 3) dezvoltarea sistemului de planificare, care va integra mai bine inițiativele finanţate la nivel naţional şi european.

Raportul este grupat în patru părţi principale. Prima parte prezintă un scurt cadru teoretic cu privire la ce este amenajarea teritoriului şi urbanismul, și de ce sunt acestea importante. Partea a doua subliniază contextul actual de dezvoltare în care se desfăşoară amenajarea teritoriului și urbanismul în România. A treia şi cea mai importantă secţiune a raportului prezintă o descriere mai detaliată a sistemului de planificare spațială din România, precum şi unele dintre neajunsurile acestuia. Această secţiune include o analiză critică a cadrului legal, instrumentele de planificare spațială şi instituţiile implicate în amenajare. La final, raportul cuprinde un set de concluzii şi recomandări grupate în două categorii: 1) recomandări care ţin de arhitectura şi capacitatea sistemului; 2) recomandări despre cum pot fi combătute anumite probleme de planificare.

ROMANIA
REGIONAL DEVELOPMENT PROGRAM

MIX
Paper from responsible sources
FSC® C103619

THE WORLD BANK

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY